

**El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay
(1896-2008):
una aproximación a su análisis en el largo plazo**

Ulises García Repetto

Noviembre de 2011

INSTITUTO DE ECONOMIA

Serie Documentos de Trabajo DT 9/11

ISSN: 1688-5090

Resumen

Este documento tiene como objetivo estimar los ingresos del sistema provisional, dar cuenta de sus resultados financieros y mostrar los vínculos de estos con las finanzas del Estado en el Uruguay, entre 1896 y 2008.

El análisis detalla los ingresos y egresos de las cajas reunidas en el BPS (Civil y Escolar, de Industria y Comercio y Rural y Doméstica), las cajas centralizadas en el Poder Ejecutivo (Militar y Policial) y las cajas paraestatales (Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios). Se puntualizan las modalidades adoptadas para financiar el sistema, los derechos otorgados a los beneficiarios y las distintas crisis sufridas por el sistema que se tradujeron en una pesada carga a las finanzas del Estado. Asimismo, se presenta un repaso del proceso institucional de la organización del sistema y de los arreglos institucionales a que arriban las autoridades en distintos momentos, para dar solución a los problemas de las jubilaciones y las pensiones.

Palabras clave: seguridad social, resultado financiero, crisis, asistencia financiera

Clasificación JEL: N26, H55.

Abstract

This paper presents an estimation of the revenues of the Uruguayan pension system, its financial situation and its impact on the Central Government finances between 1896 and 2008.

The revenues and expenditures of the Social Security Bank (which covers the retirement funds for workers of the Civil Service and Public Schools, Industry and Commerce, Rural and Domestic) are discussed. The paper also considers the public retirement funds directly paid by the State (for military and police personnel) and others non public retirement funds (workers of the banking system, Notaries, University Professionals). We study the use of financial instruments, the evolution of the rights granted to the beneficiaries and the various crises that affected the system that imposed a heavy burden on the finances of the central government. We also present an overview of the institutional process to organize the system and the institutional arrangements arrived at in different moments to solve the problems that emerged in terms of retirement and pension payments.

Keywords: social security, financial balances, crisis, financial assistance.

JEL classification: N26, H55.

Índice

1. Introducción.....	4
2. Antecedentes relativos al tema del financiamiento de la seguridad social.....	5
3. Metodología	7
4. Modelos de financiamiento de la seguridad social.....	8
5. La evolución de las cajas estatales (1896-2008).....	10
5.1. La creación del sistema de previsión autónomo (1896-1933)	10
5.1.1. La Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones	12
5.1.2. Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles	15
5.1.3 Instituto de Pensiones a la Vejez	19
5.1.4. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros de Servicios Públicos y de Sociedades Anónimas	20
5.1.5. La crisis financiera del sistema de previsión social	24
5.2. El Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay 1934-1947.....	26
5.2.1. El Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay	27
5.2.2. La situación económica y financiera de las Cajas.....	33
5.3. Autonomía de las Cajas, ¿estabilidad financiera? y el proceso de “empapelamiento” (1948-1967).....	35
5.3.1 La autonomía de las Cajas y su ¿estabilidad financiera?	35
5.3.2. El proceso de “empapelamiento de las cajas”	41
5.4. El Banco de Previsión Social y la reforma del sistema (1967-2008)	44
6. Las cajas estatales centralizadas: la Caja Militar y la Caja Policial	51
7. Las cajas privadas.....	53
7.1 La Caja Bancaria.....	53
7.2. La Caja Notarial.....	55
7.3. La Caja de Profesionales Universitarios.....	57
8. El desempeño del sistema de seguridad social estatal y su relación con las finanzas del Estado	59
9. Algunas consideraciones finales	66
Bibliografía.....	67

1. Introducción

Las discusiones acerca del costo de la seguridad social para las finanzas públicas han sido una constante en Uruguay desde que el sistema comienza a estructurarse en organismos estatales autónomos a fines del siglo XIX. Luego de las urgencias financieras de los años treinta y cuarenta, las cajas lograron recomponer sus ingresos e incrementar sus reservas con ingresos genuinos, situación que se extiende hasta mediados de la década del sesenta. A partir de este momento comienza a percibirse la crisis financiera del sistema de seguridad social, cuyos costos se harían insostenibles para las finanzas del Estado, situación que decidió a las autoridades a realizar dos grandes reformas estructurales (en 1979 y en 1996) con el objetivo de reducir y, a la postre, eliminar los déficits de la seguridad social.

El presente trabajo repasa el proceso institucional de las tres cajas que conforman el Banco de Previsión Social (Caja Civil y Escolar, Caja de Industria y Comercio y Caja Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez), de las cajas estatales centralizadas (Caja Militar y Policial) y las cajas privadas paraestatales profesionales (Bancaria, Notarial y Profesionales Universitarios) atendiendo a los arreglos institucionales a que arribaron las autoridades para dar solución al problema de las jubilaciones y las pensiones. En el análisis se detallarán los ingresos y egresos de los organismos, se puntualizarán las modalidades adoptadas para financiar el sistema, los derechos otorgados a los beneficiarios y las distintas crisis que enfrentó el sistema, hasta arribar a la crisis financiera actual que impone una pesada carga a las finanzas del Estado.

El documento se organiza en ocho apartados. Luego de la introducción se repasan algunos estudios sobre la seguridad social en el Uruguay, focalizando los comentarios en el financiamiento del sistema. En el apartado tercero se detallan los aspectos metodológicos en el manejo de fuentes y datos y se puntualizan las dificultades enfrentadas y las decisiones adoptadas para confeccionar series uniformes. En el punto cuatro se resumen qué se entiende por modelo de financiamiento y sus consecuencias. En el apartado quinto se analiza la evolución de las principales cajas previsionales que se integran en el Banco de Previsión Social (1967), detallándose los ingresos y los beneficios y el resultado financiero de cada instituto y, principalmente, se analizan las distintas crisis que soportó el sistema. En el punto seis se analizan brevemente las dos cajas estatales que se encuentran centralizadas al Poder Ejecutivo (militar y policial) cuya característica, además de estar centralizadas y carecer de autonomía financiera, es que casi desde su instalación han sido deficitarias y han requerido de una permanente asistencia financiera del Estado para cumplir con sus cometidos. En la sección séptima se estudia la evolución institucional y el resultado financiero de las denominadas cajas privadas paraestatales que comprenden a las cajas gremiales: bancaria, notarial y de profesionales. Luego, en el apartado octavo se presenta el desempeño de largo plazo de las cajas estatales (el BPS, la Caja Militar y la Caja Policial) y se lo relaciona con las finanzas del Estado, más precisamente con el gasto del Gobierno Central. Finalmente, en el

punto noveno se presentan algunas consideraciones finales a que se arribó en esta investigación dejando abierto el análisis para profundizar sobre el tema.¹

2. Antecedentes relativos al tema del financiamiento de la seguridad social

Pese a la importancia que fue adquiriendo la seguridad social en las finanzas públicas uruguayas, las investigaciones del financiamiento del sistema y su impacto en la política fiscal, con una perspectiva de historia económica, han sido relativamente escasas. En general, los estudios se concentran en el último cuarto del siglo XX y parten de enfoques jurídicos, sociológicos, políticos o económicos, circunscribiéndose a períodos específicos, en especial los últimos cincuenta años, cuando los desequilibrios financieros del sistema vinieron a comprometer las cuentas del Gobierno Central.

Desde el campo del derecho, los estudios se centran en el análisis de la normativa vigente y los principios en los que se funda el sistema (De Ferrari, 1972; Plá Rodríguez, 1973; Raso Delgue, 1991). Aun así, algunos autores incursionaron en el tema de la financiación. Plá Rodríguez (1973), propuso que la misma se afincara en el impuesto a la renta eliminándose los aportes. Raso Delgue (1991) también se manifestó a favor de la financiación del sistema por medio de impuestos, señalando que lo único a discutir es si éstos debían ser gravámenes a los consumos o una imposición a la renta de los individuos.

Desde el ámbito de la sociología y de la ciencia política los análisis se han focalizado en la acción de los actores y su incidencia en las políticas instrumentadas por el Estado. Papadópulos (1992) indica que la seguridad social y la gestión de sus cuentas sería el reflejo de la multiplicidad de negociaciones/confrontaciones que pautan la distribución del poder entre clases y grupos sociales y el modo en que éstos se relacionan con el Estado. Busquets (2005), analizando los procesos de reforma de la seguridad social implementados en la década del noventa, pone de relieve la importancia que adquiere el camino recorrido por el sistema (“path dependency”) y su grado de madurez, al momento en que las autoridades fijan los extremos de la reformas.

Desde el campo de la economía varios trabajos han incursionado en el financiamiento del sistema de previsión social a partir de la década del sesenta. En esa década los trabajos se ocuparon del tema de las reservas y de las propuestas de la CIDE para la reforma de las bases de la financiación del sistema. Iglesias (1961) señaló que a partir del cincuenta los superávits del sistema y la obligación de invertirlos en papeles públicos llevó a que el capital de los institutos de previsión social se convirtiera –virtualmente- en la reserva de caja del Gobierno y en la principal fuente de financiamiento para cerrar los desequilibrios de las cuentas públicas. Viéitez Novo (1963) también destaca este proceso señalando que el procedimiento se concretó tanto en la inversión directa en deuda pública de los superávits como en el uso de los títulos públicos para cancelar deudas por aportes del Gobierno con el sistema previsional.

¹ En este documento no se analiza a las dos cajas privadas de empleados del Jockey Club porque no se consiguieron datos continuos sobre ingresos de estos dos institutos.

Por su parte, la CIDE (1965) propuso que el financiamiento del sistema se realizara a través del impuesto a la renta personal y del aporte obrero, eliminando el aporte patronal por sus efectos sobre el costo de la mano de obra.

A partir de la década del ochenta, los trabajos desde el campo de la economía se han centrado en los desequilibrios financieros del sistema y en su viabilidad económica. En este punto cabe destacar varios estudios llevados a cabo en el Instituto de Economía (Viéitez y Minetti, 1984; Coelho, 1990; Melgar y Vigorito, 1995).

Viéitez y Minetti (1984), estudiando el sistema de seguridad social entre 1964 y 1983, señalan que el aumento desproporcionado de riesgos cubiertos y de beneficiarios en las primeras seis décadas del siglo XX terminaron por comprometer la viabilidad financiera del sistema. Ello llevó a la sustitución del régimen financiero de capitalización por el de reparto; al tiempo que los ingresos por aportes obrero-patronales e impuestos afectados fueron perdiendo importancia, ganando participación la asistencia financiera estatal. En esta línea de investigación, relativa a la situación financiera del sistema, se inscribe el trabajo de Coelho (1990) que destaca como causantes del déficit del Banco de Previsión Social entre 1964 y 1986, los problemas estructurales del sistema (bajo crecimiento vegetativo, emigración, bajo dinamismo del mercado de trabajo, reducción de ingresos por baja de aportes y caída del salario real, incremento del gasto por aumento de pasivos) que provocaron el desequilibrio financiero que se agravó a partir de la década del ochenta. Por su parte, Melgar y Vigorito (1995), estudiando el sistema de la seguridad social en su conjunto, llama la atención sobre la escasa información acerca de la forma de cobertura de los distintos riesgos y subrayan las dificultades para identificar el déficit del sistema debido a que cada componente del sistema debería tener un financiamiento específico. En consecuencia, las medidas de política económicas a tomar deberían ser diferentes al poder afectar de manera distinta la distribución de las cargas del sistema.

Más recientemente, desde el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales², diversos trabajos realizados tras las reformas del sistema 1996 (régimen jubilatorio mixto) se han centrado en aspectos puntuales de la seguridad social. Estos trabajos versan sobre los efectos redistributivos de la reforma, el acceso al beneficio de retiro para los cotizantes y la historia laboral, los efectos del juego político en el desfinanciamiento del sistema provisional, cuestiones de género en el acceso a la jubilación y la sustentabilidad del sistema tras la reforma. Con relación al período previo a la reforma sostienen que la liberalidad y flexibilidad con que se concedieron los beneficios jubilatorios comprometieron el estado económico financiero del sistema que dio mérito a la reforma.

Desde la historia económica el tema de la seguridad social en Uruguay sólo recientemente ha comenzado a ser estudiado, labor que viene desarrollando el Área de Historia Económica del Instituto de Economía. Sienna (2006, 2007) analizó el régimen de la seguridad social en materia de pasividades durante el siglo XIX y XX y, a partir de su trabajo, se dispone de una base de datos de largo plazo sobre monto de prestaciones y número de beneficiarios (jubilados

² Álvaro Forteza, Marisa Bucheli, Ianina Rossi, Anna Caristo, Natalia Ferreira-Coimbra.

y pensionistas) de las diferentes Cajas que han comprendido el sistema estatal en el período. Azar y Bertoni (2006) estudiaron la evolución del Gasto Público Social y estimaron el peso de las transferencias a la seguridad social en el siglo XX. Bonino (2009) realizó el estudio de la cobertura del riesgo de desempleo desde la instrumentación de la seguridad social en el país, que se complementó con el análisis del costo financiero de la “jubilación por despido” en la primera mitad del siglo XX (Bonino y García Repetto, 2010).

Finalmente, el grupo de investigadores del Área de Historia Económica (IECON), en el marco de la línea de investigación sobre las finanzas públicas en el largo plazo, presenta el libro de Azar *et al.* “*De quiénes, para quiénes y para qué. Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*” (2009), donde reúnen los distintos estudios sobre el tema, cobrando especial destaque el análisis de la función redistributiva de la seguridad social y su peso en las finanzas del Estado, quedando en el debe todo lo relativo al financiamiento del sistema.

El presente documento de trabajo busca comenzar a solucionar esta carencia, reconstruyendo series continuas de ingresos al sistema y analizando la evolución económico-financiera de los distintos organismos previsionales desde su creación, las crisis del sistema y los intentos de reformas.

3. Metodología

El objetivo principal de esta investigación fue conformar series continuas de ingresos del sistema de seguridad social, focalizando en las principales cajas previsionales organizadas en el Banco de Previsión Social (BPS), las cajas estatales centralizadas al Poder Ejecutivo (Militar y Policial) y las cajas privadas paraestatales (Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios).

Para la confección de las series se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias fueron los Anuarios Estadísticos, los Boletines Estadísticos del BPS, publicaciones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Memoria Anual del Inspector de Enseñanza Primaria, el Presupuesto General de Gastos y publicaciones de los propios organismos previsionales. Como fuente secundaria se manejaron publicaciones de distintos autores que trataron aspectos del financiamiento de los distintos organismos y los trabajos monográficos realizados por estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas para adquirir el grado.

En base a esta información se construyeron series continuas de ingresos de los distintos Institutos, con tramos en que se alcanzó la desagregación de la información en aportes obrero-patronales, impuestos afectados, ingresos por inversiones y otros ingresos. A su vez, se procuró evitar el uso del mecanismo de interpolación lineal salvo casos puntuales en que se carecía de uno o dos datos en la serie. Esta decisión de no recurrir a la interpolación lineal se debió a que el objetivo del trabajo era conocer la verdadera evolución de los ingresos que esconden hechos históricos significativos a interpretar y que se pierden con la interpolación cuando ésta une datos distantes en el tiempo.

Realizadas estas precisiones corresponde repasar cada serie en particular. En el caso de la Caja Escolar se utilizó información oficial para el período 1896-1930. Para el período 1931-1938, ante la falta de datos desagregados pero teniendo el monto pagado por sueldos y pasividades, se aplicó la tasa de montepío respectiva para determinar este ingreso y se acreditaron los ingresos del Estado como asistencia al organismo.

Para la Caja Civil (y Escolar) la información provino de publicaciones oficiales para el período 1905-1930 y 1964-2008. Para el período intermedio se reconstruyeron los ingresos a partir de los datos que surgen en fuentes secundarias –principalmente, monografías de grado– y de las discusiones parlamentarias, que también fueron relevadas como parte de la investigación.

En el caso de la Caja de Industria y Comercio la información proviene de documentos oficiales a partir de 1964; para el período comprendido entre 1920-1963 se utilizaron fuentes secundarias, principalmente la información de Eduardo Acevedo, Raúl Cordones Alcoba y la monografía de grado de Julio Kneit.

En la serie de la Caja Militar para el período 1911-1940 se utilizó información de los Anuarios Estadísticos y la monografía de grado de Batlle Barbato y Mario Garbarino. Entre 1941-1963 se carece de información confiable y se optó por dejar abierto ese período, y solo a partir de 1964 la información vuelve a ser continua y oficial.

Para las cajas profesionales (Bancaria, Notarial, Profesionales Universitarios) la información es oficial y continua a partir de 1964; para el período anterior se manejaron fuentes secundarias (monografías de grado).

La serie de ingresos de la Caja Policial, que se creó en 1974, se construyó en base a información oficial.

Con relación a la evolución de las tasas de aportes obrero-patronales se recurrió al Registro General de Leyes y Decretos (RGLD).

Finalmente, para determinar el stock de reservas en Deuda Pública de los organismos provisionales se extrajo de fuentes secundarias (Raúl Cordones Alcoba, Enrique Iglesias y monografías de grado).

4. Modelos de financiamiento de la seguridad social

La problemática del financiamiento de la seguridad social se encuentra íntimamente relacionada con la conformación del sistema hacia fines del siglo XIX. Con anterioridad, el individuo procuraba la previsión contra el riesgo de su salud y vejez de manera individual (ahorro privado y seguro contra riesgos) o a través de la acción colectiva privada (mutualismo y asistencia social patronal). Estos sistemas de protección contra riesgos de carácter privado se financiaban con el aporte del beneficiario a una cuenta individual o colectiva, o con la

contribución patronal a un fondo común. La limitante de estos tipos organizativos era el carácter facultativo de la afiliación así como de la provisión de los fondos.

Esta realidad se revierte hacia fines del siglo XIX con la organización de un sistema estatal de protección contra riesgos (vejez, invalidez, enfermedad, muerte y desempleo), de afiliación obligatoria y que cuenta con la contribución del Estado que corre con parte o con todos los costos del sistema. Este rol que asume el Estado se correspondería con la modificación que se venía procesando en la concepción del papel del Estado de “juez y gendarme” a un Estado “interventor” en la economía y en la sociedad, cuyo objetivo será limitar y mitigar las consecuencias más desiguales de la sociedad capitalista. Esta concepción del Estado luego de la II Guerra Mundial evolucionará hacia la concepción del Estado de Bienestar.

El inicio de este proceso que culmina en el actual sistema de seguridad social se ubica en la Alemania de Bismarck, donde se sancionan tres leyes que cubren los riesgos de enfermedad (1883), de accidentes de trabajo (1884) y de invalidez y vejez (1889). A partir de esta legislación se origina el denominado del modelo de seguridad social bismarkiano, que busca garantizar la posición económica social del trabajador (beneficiario del sistema), ajustando los beneficios a percibir a las contribuciones efectuadas por el individuo y a los aportes que realiza el Estado, en su doble carácter de contribuyente (empleador) y de aportante por la vía de la afectación del cobro de ciertos impuestos.

Tras la crisis de 1929 comenzará a estructurarse el Estado de Bienestar bajo la influencia de las ideas keynesianas y de la concepción de William Beveridge, dirigida a afrontar los efectos sociales y económicos de la segunda guerra mundial y del sistema capitalista con el objetivo de disminuir las desigualdades sociales.

A partir de un pedido del gobierno británico, en 1942 Beveridge presenta un informe sobre la seguridad social que dará lugar a un segundo modelo diferente al bismarkiano. En este nuevo modelo el objetivo será garantizar al individuo un ingreso en caso de desempleo, enfermedad o accidente, retiro o muerte. El sistema también se propone proveer una ayuda económica en ocasión de gastos extraordinarios (nacimiento, casamiento o muerte). La diferencia central con el modelo anterior se encuentra en la financiación del sistema y en la calidad de la prestación. En materia de financiación se establece que el costo del sistema debía ser financiado, preferentemente, por el Estado a través de impuestos, en tanto que la prestación debía alcanzar a un mínimo que asegurara un nivel aceptable de consumo independientemente de la calidad de trabajador o no del beneficiario o de su posible contribución al Fondo de Seguro.

Una vez establecido el sistema de seguridad social obligatoria a ser financiado por el aporte tripartito (trabajadores-patronos-Estado) o con la contribución exclusiva del Estado, queda por definir el modelo financiero que se adoptará: el sistema de capitalización, el sistema de reparto intergeneracional o el sistema mixto.

El sistema de capitalización puede ser individual o colectivo; ambos modelos se inspiran en las técnicas de ahorro y tienen al transcurso del tiempo como elemento esencial para conformar las reservas necesarias para asegurar la viabilidad del sistema. La capitalización

individual se asemeja a un contrato de seguro de vida o renta vitalicia, en que el sujeto acumula su aporte a una cuenta personal y luego recibirá una prestación ajustada al monto acumulado. En cambio, en la capitalización colectiva cobran importancia no sólo el ahorro sino también las técnicas del balance actuarial para determinar la sostenibilidad del sistema. En este caso el individuo aporta a un fondo colectivo durante su vida laboral y luego recibirá una prestación que guardará relación con su contribución al sistema pero no necesariamente al aporte efectivamente realizado, en la medida que para fijar la prestación jubilatoria se tomarán en cuenta parte de los años de aporte (los últimos de la vida laboral activa o algunos años de mayor aporte).

Por su parte, el sistema de reparto intergeneracional puede ser simple o con fondos de reserva. La característica general de este sistema es que las generaciones actuales sostienen los gastos que insume el pago de las prestaciones a generaciones anteriores. En el caso del reparto simple, se determinan anualmente los gastos del sistema y a partir de allí se fija el aporte de los integrantes (obreros, patronos, Estado). En el caso del sistema de reparto con fondos de reserva, no sólo importan los costos actuales del sistema sino que se prevé la conformación de una reserva técnica con el objetivo de precaver el sistema de las fluctuaciones que puedan tener las prestaciones y los aportes.

El modelo financiero mixto es una síntesis de los modelos anteriores en el que puede adquirir preeminencia el sistema de capitalización o el sistema de reparto, indistintamente.

El esquema de seguridad social en el Uruguay se encuadra dentro del modelo bismarkiano, en la medida que es preferentemente profesional –al cubrir los riesgos de los trabajadores cotizantes–, se financia con el aporte tripartito (trabajador, empleador, Estado) y la cuantía de la prestación tiende a ajustarse a los aportes previos del beneficiario. Con relación al modelo financiero hay que distinguir el modelo adoptado al organizarse cada instituto previsional del que funcionó en los hechos en cada uno de ellos.

En el caso de las principales cajas reunidas en el Banco de Previsión Social (BPS), así como las cajas estatales centralizadas (Militar y Policial), si bien el modelo financiero adoptado fue el de capitalización colectiva, en los hechos –por defectos estructurales del sistema y las sucesivas crisis financieras– derivó en un modelo de reparto intergeneracional simple muy dependiente de la asistencia del Estado a partir de la década del setenta. En el caso de las cajas profesionales privadas (Bancaria, Notarial y Profesionales Universitarios), el modelo financiero en los inicios fue el de capitalización colectiva, pero lentamente se fue transformando en un modelo de reparto con fondo de reserva.

5. La evolución de las cajas estatales (1896-2008)

5.1. La creación del sistema de previsión autónomo (1896-1933)

La creación de un sistema previsional autónomo del Gobierno Central comienza a fines del siglo XIX con la organización de la Caja Escolar, pero la cobertura del riesgo de invalidez,

vejez y sobrevivencia (IVS) nace con el comienzo de la vida independiente del país.³ Esta protección del Estado que creó la figura presupuestal de las “clases pasivas” benefició a los ex combatientes de los ejércitos de la independencia y sus viudas. Y, luego, tras marchas y contramarchas, se extenderá a los oficiales del ejército y a los funcionarios civiles del Estado.

El costo presupuestal que representaron las “clases pasivas” al Estado durante el siglo XIX fue significativo, llegando a representar el 65% de los gastos totales del Estado en 1858, para luego bajar al 45% del gasto presupuestal en 1887. Si bien hacia 1896 este gasto se había reducido a un 13% de los gastos corrientes del Gobierno Central, la necesidad de individualizar anualmente cada beneficiario y el monto de su pasividad en el presupuesto hacían que fuera muy engorrosa la aprobación del Presupuesto General de Gastos.

Ante un Estado que se venía transformando dejando de lado su papel de “juez y gendarme” e incrementaba su presencia en materia económica y social (“estado interventor”), se consideró justo extender y racionalizar la legislación en materia previsional para los empleados públicos, abandonando la práctica política de conceder el beneficio jubilatorio o pensionario por aprobación legislativa.⁴ En adelante, luego de creadas las primeras cajas de jubilaciones en el sector público, todo aquél que se encontrara dentro los requisitos de la ley podía reclamar una jubilación o pensión.

La creación de los primeros institutos provisionales y las fallas en el financiamiento percibidas a poco de dar comienzo la instrumentación del sistema de seguridad autónomo mereció las siguientes observaciones del diputado César Mayo Gutiérrez en 1923, que en gran parte se detectan en la temprana vida institucional del sistema y que con el devenir del tiempo exigirán la imperiosa asistencia financiera el Estado para asegurar el pago regular de las prestaciones y garantizar la viabilidad económica del sistema:

“...la Caja Escolar, la Caja Militar y la Caja Civil han sido fundadas empíricamente, sin atender a ningún principio científico... No son cajas de reparto ni de capitalización. Lo único que se ha procurado al fundarlas es descargar el Presupuesto General de Gastos de las obligaciones que por concepto de jubilaciones y pensiones se tenían anteriormente, pero sin pensar mayormente en los arbitrios económicos para cubrir las erogaciones que esos servicios representan. De manera que siendo así y no teniendo la creación de esas Cajas otro objeto que descongestionar el Presupuesto General de Gastos en cuanto a las planillas gravosas de jubilaciones y pensiones, no es nada extraño, como ocurre siempre, que el Estado venga con auxilios económicos cada vez que la situación de estas instituciones lo requiere...”⁵.

³ Un estudio detallado sobre las “clases pasivas” se encuentra en M. Sienna (2005).

⁴ Durante la dictadura del Cnl. Lorenzo Latorre (1876-1880), se aprueba un decreto-ley (7 de septiembre de 1876) que en adelante suprime los derechos jubilatorios de los empleados civiles y de los militares, con el objetivo de alivianar los gastos del Estado. Esta prohibición fue burlada por los sucesivos gobiernos dejando abierta la vía legislativa para la concesión del derecho de retiro a pedido de parte interesada, transformando a la clase política en el principal actor en la concesión de un beneficio al que antes accedían los trabajadores estatales de pleno derecho.

⁵ DSCR:, tomo 316, pág.252.

En consecuencia, para este parlamentario el andamiaje institucional organizado vino a responder más a motivos prácticos presupuestales, no basándose en estudios de la viabilidad financiera del sistema. Ello determinó que la asistencia financiera del Estado fuera una solución siempre presente ante cualquier desajuste financiero.

Sin perjuicio de los principios de justicia social y equidad que inspiraron el sistema de seguridad social en el Uruguay, si el análisis se focaliza en la evolución económico-financiera del sistema, este parecería indicar que, en los hechos, las estimaciones sobre el funcionamiento del sistema no se basaron en cálculos realistas desde el punto de vista actuarial, determinando que no fuera plenamente viable desde el punto de vista financiero ni sostenible el sistema en su conjunto. Estos extremos se pondrán de manifiesto al analizar la evolución financiera de las cajas durante las primeras tres décadas del siglo XX, cuyos efectos se extenderán hasta el presente.

5.1.1. La Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones

La Caja Escolar (1896) es el primer instituto de previsión social autónomo con patrimonio e ingresos propios dentro de una estructura estatal muy centralizada que caracteriza al Estado uruguayo previsto en la Constitución de 1830.

La creación de este instituto se inscribe dentro de la política de Estado conocida como “modernización” que se inicia durante la década del setenta del siglo XIX, que tiene en la expansión de la educación primaria y a los maestros, en particular, como uno de los instrumentos civilizatorios esenciales del proceso modernizador de la sociedad uruguaya. A este respecto el Inspector Nacional de Primaria señalaba: *“la jubilación del personal docente se impone, como un medio de disponer de maestros y funcionarios escolares,..., que medianamente puedan responder a las crecientes exigencias de la civilización moderna... se impone cuanto que ni nuestro país ni otros de situación más prospera pueden remunerar al maestro en proporción de lo que su importancia y su preparación demanda...”*⁶.

Al recorrer la historia financiera de esta Caja desde su creación hasta fines de los años treinta, momento que se fusiona con la Caja Civil (1939), se puede detectar un patrón que a grandes rasgos recorrieron posteriormente los otros organismos previsionales estatales. El proceso comienza con un Estado uruguayo que organiza el instituto, en principio, auto sustentable pero cuyos cimientos son rápidamente minados por la propia acción estatal que extiende derechos jubilatorios de manera muy liberal no reparando en los costos financieros de dichos beneficios. Este aumento de gastos se transforma en una pesada carga para los organismos previsional que carecen de las reservas necesarias para sostener estas prestaciones en el largo plazo, razón por la cual el Estado deberá asistir financieramente a los distintos institutos. No debe olvidarse que en principios el sistema previsional uruguayo adoptó el modelo financiero de capitalización colectiva pero en los hechos se fue transformando en un sistema de reparto debido a los desajustes financieros del sistema.

⁶ Memoria de la Inspección Nacional de Instrucción Pública: 1895-1896, pág. 165.

En el caso de la Caja Escolar, en el inicio, esta sólo cubría al personal docente de primaria; de acuerdo a los estudios llevados adelante por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados: “*el porvenir estaba asegurado con la precauciones que se adoptarán para impedir abusos en el otorgamiento de las jubilaciones y pensiones*”⁷. Pero este objetivo se desvirtuó al extender los derechos al resto del personal de Primaria (1904) sin arbitrarse recursos suficientes para atender el aumento de obligaciones de la Caja.

El financiamiento del Instituto se organizó a través de la contribución personal de los beneficiarios (activos, jubilados y pensionistas), que se fijaba en el 3% de los ingresos, la diferencia de un mes de sueldo en caso de ascenso y el reintegro del 3% sobre sueldos para el reconocimiento de servicios previos por los cuales el interesado no hubiera efectuado aportes. Por su parte, el Estado, además de un porcentaje del impuesto de herencia, se comprometía a efectuar un aporte del 3% del presupuesto escolar por el lapso de 10 años como compensación por los montepíos descontados al personal docente en años anteriores.

Aun así, desde la creación de la Caja el Estado comprometió la viabilidad de la misma al entregarle –durante 1896 y 1898– en pago de sus obligaciones Certificados de Tesorería a la par, papeles que cotizaban en plaza al 50% de su valor. En consecuencia, el organismo debió retenerlos hasta que los títulos recuperaran su valor y se perdió los intereses de dicha reserva.

Entre 1904 y 1906 se extienden los derechos jubilatorios al resto del personal de Primaria, se autoriza que se computen a los efectos jubilatorios los servicios extra presupuestales del afiliado y se establece como tope mínimo para acceder a la jubilación tener 25 años de servicios independientemente de la edad del beneficiario.⁸ Si bien en esta extensión de derechos se fija un montepío superior para los activos y jubilados administrativos (4% y 6%, respectivamente) los nuevos ingresos no alcanzaban para solventar las exigencias de los servicios de pasividades que éstos suponían. Aun cuando, con posterioridad, se incrementó el porcentaje del impuesto de herencia afectado a la Caja y se dispuso que las economías del presupuesto de primaria debían acreditarse a favor de la Caja (1920), ello no impidió la bancarrota del Instituto hacia mediados de la década del veinte.

En el Gráfico 1 se puede observar como luego del déficit de los años 1922 y 1923 la Caja se recupera durante los próximos dos años y a partir de 1926 el déficit se vuelve constante. En tanto, el pequeño superávit de los años 1924 y 1925 se logra tras liquidar las reservas, que representaban un año del gasto en jubilaciones y pensiones del organismo. Luego, a partir de 1926 el Estado se verá en la necesidad de asistir al Instituto todos los años, hasta que en 1939 se fusione con la Caja Civil, y esta última asuma el déficit de aquella.

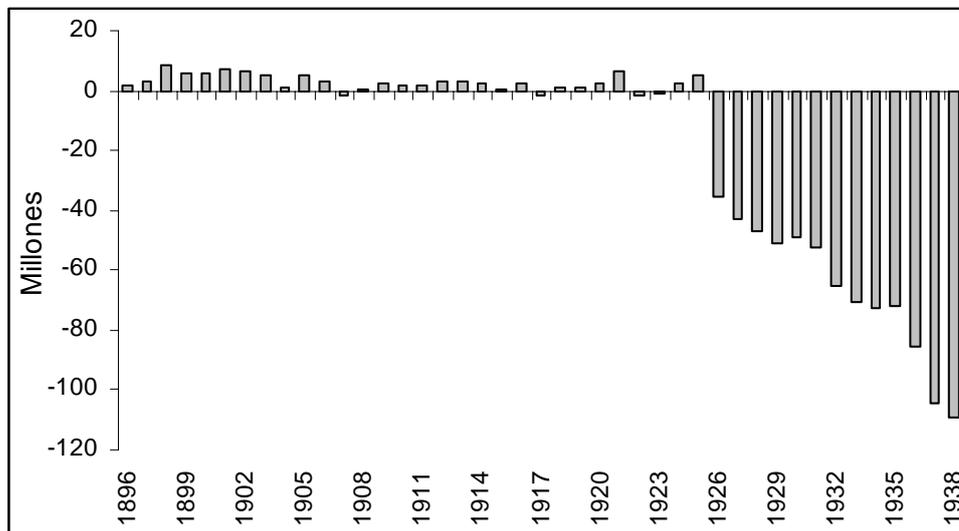
La bancarrota de la Caja Escolar de mediados de la década del veinte fue discutida en la Cámara de Diputados. En la instancia se sostuvo que si bien las urgencias financieras venían de años anteriores, recrudecieron debido a las cargas que se le impusieron al organismo al ampliarse los derechos para el cálculo jubilatorio, permitiendo la acumulación de sueldos de

⁷ Acevedo, E.: *Anales Históricas...*, tomo V, pág.82.

⁸ La ley de 1896 establecía dos requisitos para acceder a la jubilación: 25 años de servicios y una edad mínima de 45 años para la mujer y 55 años para el hombre.

actividades no cubierta por el organismo, al habilitarse la jubilación por simple certificado médico sin que el beneficiario tuviera que recurrir a una certificación médica del organismo y al reconocerse derechos jubilatorios a la maestra con hijos menores, independientemente de los años de servicio efectivo (1923).

Gráfico 1. Resultado financiero de la Caja Escolar 1896-1938 (ingresos-egresos)
(pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Memorias del Inspector de Educación Primaria

Todos estos nuevos derechos y el abuso en el reconocimiento de otros llevaron a que los egresos se incrementaran en un 300% entre 1920 y 1926, en tanto que los ingresos aumentaban en tan sólo un 50%.

El diputado Rodríguez Fabregat, analizando las causas acumuladas que provocaron la bancarrota de la Caja Escolar, sostuvo: *“A la Caja de Jubilaciones Escolares, además de los funcionarios que pudieron acogerse a ella, dada la ley de creación, sucesivamente han ido ingresando funcionarios dependientes de la parte administrativa de la instrucción pública; profesores de cárceles, de batallones, de asilos maternales y hasta de alguna otra dependencia de la Asistencia Pública, y aun funcionarios que si bien es ciertos realizaban funciones docentes, no las realizaban dentro de la jurisdicción del Consejo de Enseñanza Primaria y Normal.... por ahí, y no por otro lado, comenzó el desequilibrio de la Caja de Jubilaciones. Todos estos funcionarios podían acogerse a sus beneficios. Nuevas leyes, o nuevos decretos los declaraban comprendidos bajo sus disposiciones; pero ninguna ley ni ningún decreto aumentaba la capacidad económica de la Caja, y es el caso que desde el 96 hasta hoy los fondos de la Caja son exactamente los mismos: son los fondos iniciales determinados por la ley de creación.”*⁹

En este momento el Poder Ejecutivo propuso un incremento del montepío personal del 6% al 12%, y sustituir la contribución estatal fija por un aporte patronal del 10%, que hubiera duplicado el aporte estatal. Esta sería la primera instancia en que el Estado se plantea la

⁹ DSCR, tomo 323, pág. 420.

posibilidad de un aporte patronal que solo se concreta en 1939. Esta solución no es aceptada por el Parlamento que, en cambio, fija una nueva asistencia estatal que cubre el 38% de los egresos (1926) y que continuará incrementándose hasta representar el 68% de los egresos (1938). A partir del año 1938, con la fusión de la Caja Escolar y la Caja Civil, ésta última correrá con el déficit crónico de la primera.

5.1.2. Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles

Este organismo previsional es la segunda Caja autónoma que se crea (1904)¹⁰ y cubrirá a los todos los empleados y obreros de los órganos del gobierno central y de los gobiernos departamentales, quedando expresamente excluido el personal militar, cuyas prestaciones eran servidas por Rentas Generales.

El diputado Antonio M. Rodríguez, al presentar este proyecto, manifestó que esta ley venía a llenar el vacío provocado por el decreto-ley de 1876 que había excluido a los empleados civiles de los beneficios de la jubilación: *“Este proyecto tiende a organizar un verdadero seguro de vida para todos los empleados civiles de la Nación, costado por el esfuerzo mutuo de dichos empleados y con el apoyo del Estado, que destina a la constitución de la Caja especial de jubilaciones y pensiones, varios arbitrios de nueva creación y ciertas rentas y bienes fiscales que hoy escapan en gran parte a la acción del Fisco”*.¹¹

Respecto de los ingresos se estableció un aporte personal de un día de sueldo de los empleados y obreros civiles, los reintegros por servicios anteriores (3%), la diferencia de sueldo por ascenso, un impuesto especial del 2% sobre pensiones graciables y otros impuestos menores. La controversia se originó con relación al aporte del Estado, que en la época se entendía como una contribución y no como un aporte patronal. Si bien en el proyecto original se proponía que el Estado aportaría el 3% de los sueldos, se terminó aprobando que éste hiciera un aporte fijo anual que representaba menos de la mitad de lo que se hubiera correspondido de sancionarse la tasa del 3%.¹²

El diputado Rodríguez, al referirse a los ingresos acordados y las futuras obligaciones de esta Caja, expresaba: *“con estos recursos..., si no se aumentan demasiado las cargas..., será posible formar durante los diez primeros años un fondo de previsión...(que) tal vez permita asegurar la vida regular de esta caja, que después del quinto año va a tener un presupuesto de salida por concepto de jubilaciones y pensiones, bastante fuerte..., si los cálculos de probabilidades...hecho(s) teniendo en cuenta la edad del personal que figura en la estadística realizada por la...Comisión que formuló la ley de sueldos, y los años de servicios de ese*

¹⁰ El proyecto original de creación de la Caja Civil fue presentado en el mismo año en que se aprobó la instalación de la Caja Escolar, pero fue solo a fines de 1903 cuando pasó a ser considerado en el Legislativo.

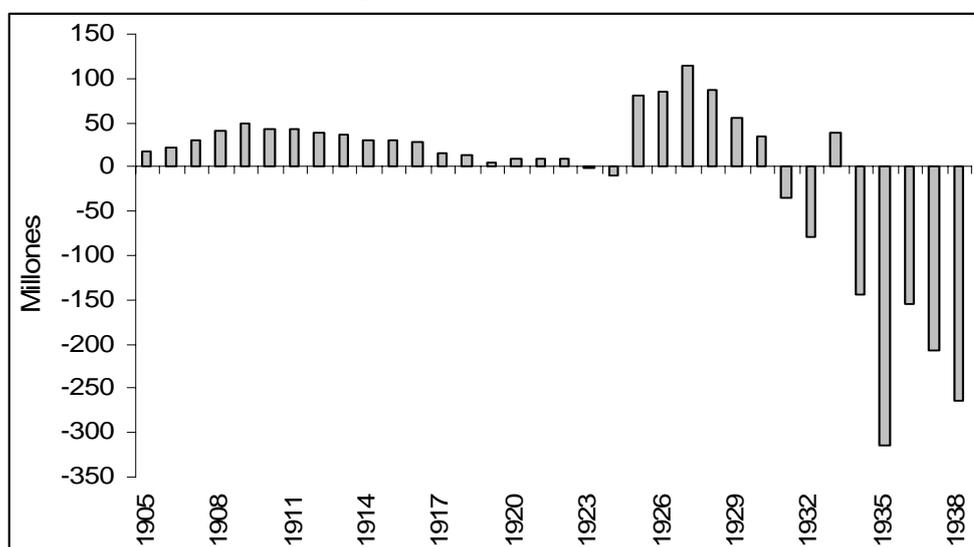
¹¹ DSCR, tomo 173, pág. 206.

¹² En el primer año el Gobierno Central aportaría \$36.000 y en el segundo \$ 48.000. A su vez, se estableció un aporte anual de \$ 6.000 que efectuarían el Gobierno Departamental de Montevideo y la Comisión Nacional de Caridad, respectivamente. En ambos casos estos aportes eran menores que el aporte que les hubiera correspondido de haberse establecido el aporte patronal del 3%.

*mismo personal... las erogaciones reales y demás..., esta caja podrá subsistir sin imponerle al tesoro público mayores erogaciones... ”.*¹³

En el Gráfico 2 se puede observar la evolución del resultado financiero (ingresos-egresos) de la Caja. Del mismo se desprende que durante los primeros 25 años el instituto arrojó resultados positivos que le permitieron atesorar una limitada reserva cuyos intereses cubrían apenas el 9% de los egresos en 1930. Ello no se ajustaba al modelo financiero de capitalización colectiva adoptado al crearse el Instituto, volviéndolo insostenible a mediano plazo. Se debe tener presente que por este modelo financiero el objetivo era crear reservas suficientes cuyo interés cubriera gran parte del presupuesto por pasividades, extremo que tras 25 años de funcionamiento no había alcanzado el organismo y a lo sumo se podía catalogar como un modelo financiero de reparto intergeneracional con reservas técnicas.

Gráfico 2. Resultado financiero de la Caja Civil 1905-1938 (ingresos-egresos)
(pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Boletín del Ministerio de Hacienda, Diario Oficial

A partir de 1930 el déficit se reitera hasta representar 39% de los egresos. Una de las principales causas de estos desequilibrios era no sólo la limitada contribución del Gobierno Central sino que también el atraso en los pagos de los aportes patronales de los Gobiernos Departamentales y de los Entes Autónomos.¹⁴ Esto llevó a que las autoridades decidieran emitir deuda pública¹⁵ para que la Caja redujera su exposición. A su vez, la Institución debió caucionar o vender esta deuda pública en su poder para afrontar el pago de las pasividades.

¹³ DSCR, tomo 173, pág.353.

¹⁴ Los aportes patronales (8%) para Gobiernos Departamentales y Entes Autónomos solo se fijan en 1925. Entre tanto, el Gobierno Central continuará realizando su aporte fijo hasta 1935, cuando se le fija una tasa de aporte patronal del 5%, que se incrementa al 8% en 1939.

¹⁵ En el año 1932 se emite la “Deuda Unificada de 1932” por un monto total de \$ 5:500.000; la mayor parte se destinó a saldar los adeudos que distintos organismos públicos tenían con la Caja Civil (ante la falta de datos se estimó que \$ 4: fueron para la Caja, en tanto que \$1:5 se asignó a la UTE por iguales motivos).

Pero esta situación de inestabilidad financiera del organismo no era nueva y ya había sido denunciada por las autoridades del Instituto a pocos años de su creación. En la memoria anual del Instituto de 1916, se hacía notar que el incremento de las erogaciones era porcentualmente superior al aumento de los ingresos volviendo impostergable el incremento de los recursos, en especial, llevar el montepío del 3,33% al 5%. Estos reclamos no fueron atendidos por el Gobierno y, en cambio, se continuaron dictando leyes que otorgaban derechos especiales a ciertos sectores de trabajadores reduciendo los años necesarios para acceder a la jubilación. Para atender todas estas nuevas erogaciones, en 1919 se aprueba un incremento del montepío del 0,67%, llevando la tasa al 4% que en muy poco mejoró la viabilidad financiera del Instituto.

En la memoria de 1920 las autoridades de la Caja reiteraban sus reclamos señalando que por el momento los ingresos igualaban los egresos pero muy poco quedaba de remanente para incrementar las reservas, y preveían que en el futuro los egresos superarían los ingresos:

*“El capital acumulado no ha respondido a los cálculos que se hacían en 1904,... la Asamblea General ha dictado ya 64 leyes con modificaciones. Seis con creación de recursos especiales. Las demás sin nada. En cambio de los recursos nuevos... ha tenido y tiene que soportar la Caja egresos considerables. Miles de empleados han sido descargados sobre la Caja sin exigirles los intereses de los descuentos que debieron abonar en años anteriores. Se han multiplicado las causas para optar a la jubilación sin que medie inutilización. Han sido reformadas con efecto retroactivo las cédulas de jubilaciones u pensiones. Han recibido los beneficios de la jubilación y de la pensión empleados y causahabientes que jamás habían abonado impuestos a la Caja. Se han autorizado jubilaciones especiales con motivo de supresión o reorganización de servicios. Son alteraciones que han costado y siguen costando sumas fabulosas.... Todo lo nuevo acordado por esas leyes y todo lo viejo acordado por la carta orgánica de 1904, tiene que ser atendido con ayuda del 4% de los sueldos que devengan los funcionarios públicos y el 1,41% con que contribuyen el Estado, sus dependencias y algunos impuestos¹⁶. En conjunto 5,41%, cuando hay autores que fijan el porcentaje mínimo del 15 y hasta el 20% de los sueldos para Cajas menos liberales que la nuestra. Sus recursos han sido durante largo tiempo los mismos y sus obligaciones crecen cada día en forma más pesada... Habría que aumentar el Montepío al 5% y habría que reaccionar contra las leyes que permiten jubilarse a los hombres jóvenes por razón de simple cambio de denominación de cargos o el ejercicio de empleos de duración limitada o la destitución por razones de mejor servicio”.*¹⁷

¹⁶ Según nuestros cálculos el aporte del Estado, dependencias e impuestos era significativamente menor. Tomando los ingresos de 1920 (\$1.175.287) la contribución de los funcionarios fue del 68,6% (montepío, diferencias por ascensos, reintegros, etc.), los intereses de los títulos significaron el 20,8% de los ingresos; en tanto que el Estado, sus dependencias e impuestos contribuyeron con tan sólo el 10,6% de los ingresos totales.

¹⁷ Acevedo, E. (1936): *Anales Históricos del Uruguay*, tomo VI, pág. 239 y 240.

Es recién en 1924 cuando los poderes del Estado deciden reorganizar la Caja Civil para atender su comprometida situación financiera. En esta instancia se ventilan en el Poder Legislativo dos proyectos, uno presentado por la Caja y otro surgido en la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Diputados.

En el proyecto de la Caja se indicaba que se debía extender los derechos jubilatorios “*sin que se den los recursos necesarios que permitan, por lo menos, dilatar por un tiempo apreciable el momento del desequilibrio financiero que, en esta clase de instituciones, equivale prácticamente a la bancarrota*”¹⁸. Y proponía no sólo el incremento del montepío obrero al 5%, sino que también preveía que los distintos organismos del Estado (Gobierno Central, gobiernos Departamentales y Administraciones Autónomas) aportarían el 50% del montepío que pagaban los trabajadores.

Por su lado, el proyecto de la comisión legislativa en sus consideraciones ponía en entredicho el modelo financiero en que se asentaba el sistema vigente, señalando que en los hechos el mismo no era de capitalización sino que era de reparto: “*Para vuestra Comisión la jubilación no es sino el sueldo de retiro del funcionario al que tiene derecho por haber prestado durante muchos años, un servicio público. Y ese sueldo de retiro se obtiene en parte, de los recursos con que contribuyen los propios empleados públicos unidos en una acción de solidaridad... los que obtienen jubilación retiran, en la casi unanimidad de los casos, un capital varias veces superior a aquel con que han contribuido.... Si cada futuro jubilado no tuviera más perspectiva que percibir, después de su retiro, en cuotas mensuales, el capital aportado en forma de montepío, sus intereses y los aportes proporcionales del Estado, se vería reducido a una jubilación tan insignificante, que sería lo mismo que verse condenado a la miseria...* ”.¹⁹

Pese a esta declaración, se desatendían los reclamos de las autoridades de la Caja de la necesidad de incrementar las reservas para ajustarse al modelo de capitalización colectiva. que exigía que los intereses de las reservas cubrieran buena parte de las prestaciones; la comisión legislativa propone que Rentas Generales continuaran contribuyendo con \$ 72.000 anuales (que se elevan a \$ 144.000 al aprobarse la ley) y que sólo pagaran un aporte patronal del 8% los Gobiernos Departamentales y los Entes Autónomos.

En el transcurso de la discusión parlamentaria se mencionó a la jubilación por despido (por supresión de cargo o exoneración del funcionario) como una de las principales causas del desfinanciamiento.²⁰ El diputado García Selgas, refiriéndose a los abusos que se cometían para acceder a una jubilación anticipada, denunciaba: “*Existen destituciones simuladas, supresiones de cargos que tienen ese mismo carácter, en el sentido de que no se destituye a una persona porque sus servicios no sean deseables para la Administración, sino que se le destituye a pedido del propio funcionario. No se suprime el cargo, porque sea innecesario, sino porque su titular inicia, él mismo la gestión para que la supresión se decrete por la autoridad correspondiente. Esos abusos son innumerables,... En una de las Memorias de la*

¹⁸ DSCR, tomo 317, pág 384.

¹⁹ DSCR, tomo 317, pág. 389.

²⁰ La “exoneración” es el despido o destitución del funcionario debido a que la Administración decide prescindir de sus servicios.

*Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles de los últimos años se dejaba la constancia de que en el curso de un período, creo que las dos terceras partes del total de jubilaciones habían sido otorgadas por supresión de cargos o por destitución, y sólo una tercera parte por haber llegado los beneficiarios al límite de edad o por encontrarse en situación de invalidez... ”.*²¹

Al reorganizarse la Caja se derogó toda una gama de beneficios y bonificaciones de servicios por los que se computaban tres años efectivamente trabajados como cuatro a los efectos del cálculo jubilatorio. Esta política tendiente a limitar los beneficios por servicio fue de corta duración, ya que lentamente vuelven a reimplantarse y a extenderse. Aun así, el organismo logra una leve mejoría en sus finanzas hacia mediados de los veinte; a partir de 1930 –y por los próximos 16 años– los números del Instituto estarán en rojo y las autoridades deberán comprometer las reservas del organismo.

5.1.3 Instituto de Pensiones a la Vejez

Dentro de programa de política social promovido por el batllismo, uno de los temas prioritarios fue solucionar el problema de la indigencia de los ancianos e inválidos. En este sentido Batlle presentó un proyecto de ley (1914) que concedía una pensión mensual a cargo del Estado a ese universo de individuos independientemente de su nacionalidad. La extensión de la protección a los extranjeros se fundamentó en que el país era un receptor importante de inmigración europea, de manera que el establecimiento de este derecho a los extranjeros con más de quince años de residencia en el país podría ser otro de los motivos para aprovechar que la corriente inmigratoria europea se radicara en el país: *“no será la pensión a la vejez uno de los motivos menos interesantes que determine la atracción de inmigrantes hacia nuestros puertos para acrecentar la riqueza pública con el imponderable concurso de su trabajo. ... debemos ofrecerle el amparo del Estado para cuando su vigor y su inteligencia hayan rendido todos sus frutos, si por mala fortuna la miseria los sorprende en los días fatales en que rinden sus armas de lucha por la existencia”.*^{22/ 23}

En el proyecto originario se establecía que el costo del beneficio se cubriría con un impuesto de capitación mensual sobre todos los mayores de edad, que estaría a cargo de los patronos si los trabajadores percibían salarios bajos. El proyecto con pequeñas modificaciones es aprobado en la Cámara de Representantes en 1916. Al ser considerado por el Senado (1919), el gobierno de Viera presenta un proyecto sustitutivo que termina por ser aprobado. Este proyecto innova radicalmente en lo relativo al financiamiento del beneficio, al proponer que el gasto se sufragara con ingresos provenientes de tributos que gravasen la riqueza, la ganancia y los denominados vicios sociales. Estos impuestos serían la sobretasa inmobiliaria que gravaba las grandes propiedades, un impuesto a los patronos por cada trabajador en planilla y una serie de impuestos a las bebidas alcohólicas y los naipes.

²¹ DSCR, tomo 317, pág.478.

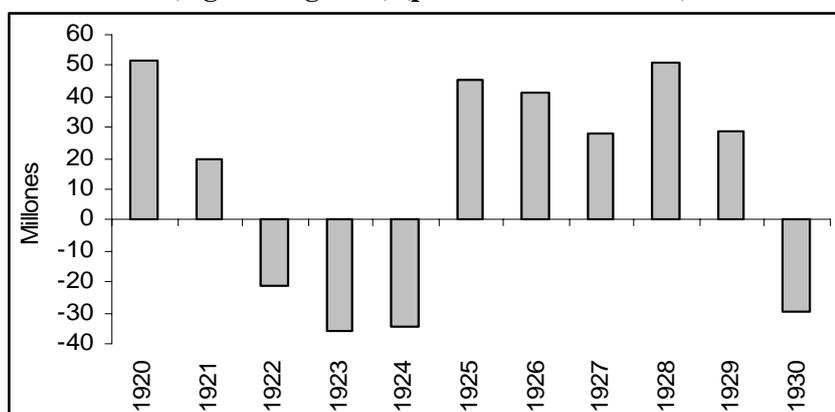
²² DSCR, tomo 246, pág. 160.

²³ La presencia extranjera era tan importante que cerca de un tercio de las solicitudes de pensión a la vejez fueron presentadas por no nacionales (en 1922, de las 28.497 solicitudes, 8.719 eran de extranjeros).

Una vez creado el Instituto de Pensiones a la Vejez (1919), se lo organiza como una sección del Banco de Seguros del Estado debido a que, al igual que con las Cajas, todo el sistema de previsión que se estaba creando se basaba en el principio de capitalización, donde a los beneficios se los visualizaba como una renta vitalicia.

Del Gráfico 3 se desprende que durante los primeros 11 años el organismo no pudo acumular reservas importantes. Los exiguos superávits de los primeros dos años de funcionamiento fueron rápidamente consumidos en los desequilibrios de los años 1922 a 1924. Luego, en 1925 se procuró equilibrar la ecuación económica del Instituto con la ampliación del número de contribuyentes, al rebajarse el mínimo no imponible de la sobretasa inmobiliaria y con el aumento de la tasa del impuesto a las bebidas alcohólicas. A su vez, se buscó mejorar la fiscalización del impuesto a cargo de los patronos de manera de reducir la evasión, estimada en el orden del 40%.

Gráfico 3. Resultado financiero del Instituto de Pensiones a la Vejez 1920-1930 (ingresos-egresos) (pesos contantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos

Pese al refuerzo de recursos de 1925, el Instituto vuelve a presentar números rojos a partir de 1930, situación financiera comprometida que se agravará durante los años treinta por efecto de la crisis económica que provocará una caída en la recaudación impositiva. Si bien no se tienen datos seguros sobre la ecuación financiera del organismo a partir de 1931, en reiteradas ocasiones en el Parlamento se discute sobre el déficit a ser cubierto por Rentas Generales. Esta situación continúa agravándose, debiendo el Gobierno consolidar los déficit del Fondo de Pensiones a la Vejez a partir de la década del cuarenta.

5.1.4. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros de Servicios Públicos y de Sociedades Anónimas

Este organismo es la primera caja que cubre los riesgos de trabajadores de la actividad privada. A través de su historia sufrió varios cambios de denominación atendiendo al universo de beneficiarios que va cubriendo. En 1919 nace como Caja de Servicios Públicos al cubrir el riesgo de las empresas que atendían estos servicios. Luego, en 1928 pasa a denominarse Caja de Servicios Públicos y de las Sociedades Anónimas al aprobarse la ley que cubría los riesgos de los trabajadores de las empresas privadas anónimas o similares que operan en los sectores de industria y comercio. En el año 1934 sufre un nuevo cambio de denominación, que se

adecua más al universo de trabajadores cubiertos por el organismo, pasándose a llamar Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos. Finalmente, en 1947 el organismo adquiere su definitiva denominación: Caja de Industria y Comercio, pasando el “Fondo de Servicios Públicos” a integrarse a la Caja Civil y Escolar en la medida que todos los trabajadores cubiertos por este Fondo eran funcionarios públicos, luego de la nacionalización y estatización de las empresas británicas de servicios públicos en los rubros de provisión de agua potable (OSE) y transporte terrestre de pasajeros (AFE y AMDET).

La Caja de Servicios Públicos cubría a los trabajadores de las empresas privadas que prestaban los servicios públicos de transporte, comunicaciones, agua corriente y gas: todas empresas de capitales británicos. El proyecto originario de este instituto fue presentado por Lorenzo Carnelli²⁴ y comprendía sólo a los trabajadores ferroviarios. Durante el trámite parlamentario se amplió el universo de trabajadores cubiertos incluyéndose a todos los trabajadores de los servicios públicos.

Al fundamentar su propuesta, Carnelli, sostuvo que el objetivo de la Caja era conciliar el capital y el trabajo de manera de armonizar todos los intereses encontrados (patronos, obreros y usuarios) de manera que en conjunto concurrieran a sostener financieramente al organismo: *“...lejos estoy, por cierto, de toda pretensión unilateral y perturbadora. Ni hostil a las empresas, ni sectarizado por obrerismo alguno, busco la mejor forma de de garantizar prácticamente derechos doctrinariamente reconocidos, sin perturbar por eso la buena amistad en que deben mantenerse estos tres factores, igualmente respetables: la producción, que necesita de los ferrocarriles; las empresas que son las intermediarias, y los empleados y obreros de los ferrocarriles, que son los que les dan vida ...Conjuntamente con el Estado deben contribuir también los que perciben utilidades y obtengan ventajas, y como la Caja de Jubilaciones y Pensiones favorece principalmente los intereses de los obreros al asegurarles un futuro tranquilo, los de las empresas al prepararles un personal idóneo y los de los productores y cargadores al darles el mejor servicio de su más completa regularidad y perfección en el funcionamiento del transporte es lógico y, por lo menos, es de rigurosa equidad que obreros, empresas y productores compartan la obligación de subvenir a los gastos del sostenimiento... ”.*²⁵

El sistema de financiamiento se basó principalmente en el aporte patronal (8%) y el de los trabajadores (montepío de 4% y reintegro por servicios anteriores de 3%). A su vez, se estableció que los usuarios pagaran un impuesto sobre la tarifa que se acreditaría a favor del organismo. Por su parte, el Estado se comprometía a ser el garante último del servicio de pasividades.

Dentro de los derechos jubilatorios se fijaba como requisitos para acceder a la jubilación 30 años de servicio o tener cumplidos 50 años de edad y un mínimo 10 años de servicio, y se les reconocía derechos jubilatorios a los trabajadores que ya no trabajaban en las distintas empresas. A su vez, se podía acceder a la jubilación en caso de invalidez y en caso de despido

²⁴ Carnelli se inspiró en el proyecto de ley de la Caja Ferroviaria Argentina.

²⁵ DSCR, tomo 269, pág. 149.

no motivado por el trabajador. El abuso de esta última causal (“jubilación por despido”) por parte de las empresas será una de las razones por las cuales las finanzas de esta Caja se verán seriamente comprometidas hacia principios de la década del treinta.²⁶

Del análisis de la forma de financiamientos de las distintas Cajas: Escolar, Civil y Servicios Públicos, esta última era, a primera vista, la mejor financiada en la medida que el patrón, el trabajador y el usuario concurrían a su sostenimiento. Aun así, al momento de discutir la ley el diputado Rossi expresó dudas respecto de la viabilidad del Instituto debido a los derechos jubilatorios concedidos y a las tasas de aportes, que en conjunto se situaba en el 12% y que a su entender deberían ubicarse en el 18%: *“debe destacarse, sobre todo por lo que en el futuro pudiera suceder; es la exigüidad, a mi juicio, de los fondos que se crean... en general,... la exigencia de esa relación entre el presupuesto que deber servir la Caja y las entradas que tienen para su sostén, es del diecisiete al dieciocho por ciento. A esa relación es indudable que no alcanza la Caja...indudablemente durante doce o quince años va a surtir todos los efectos que se buscan, pero sí, debemos tener desde ya la previsión de buscar otros recursos para que esta Caja sea verdaderamente la Caja que se desea”*.²⁷

Luego de la sanción de la ley, lentamente, distintos gremios comienzan a reclamar su inclusión en la Caja. Frente a estos pedidos, en el Parlamento se vuelve a discutir la sostenibilidad del organismo para el caso de extender derechos jubilatorios a nuevos trabajadores. En la ocasión las autoridades del Instituto se manifestaron contrarios a extender derechos a gremios ajenos a los servicios públicos sin que previamente mediare un estudio de su incidencia en la ecuación financiera del organismo; *“de lo contrario resultará que esta Caja tendrá que afectar al pago de las mismas el capital acumulado que es propiedad exclusiva de los actuales empleados de los servicios públicos”*²⁸. Pese al llamado de atención, el Parlamento progresivamente fue incluyendo nuevos gremios al amparo de esta Caja.

Al analizar el resultado financiero del Fondo de Servicios Públicos durante los primeros 16 años de existencia (Gráfica 4), se puede constatar la certeza de los reparos sostenidos en Cámara. Luego de diez años donde la Caja acumula reservas, a partir de 1930 comienza a liquidarlas para atender el servicio de pasividades. Incluso, en el análisis actuarial realizado por el Directorio de la Caja (1931) se propone incrementar la tasa de aportes *“a un 14% del total de sueldos y salarios percibidos por el personal afiliada a la plena actividad... (el) equilibrio del fondo puede ser así mantenido, siempre que no se admitan nuevas inclusiones con antigüedades, sin constituir, previamente, las reservas que se estimen necesarias”*.²⁹

En los años posteriores, financieramente, el Fondo de Servicios Públicos de la Caja tendrá algunos años con superávit y otros con déficit que le impedirán recomponer sus reservas. Si el Estado no tuvo que asistirle fue debido a que se había creado el Fondo de Sociedades

²⁶ N. Bonino y U. García Repetto (2010).

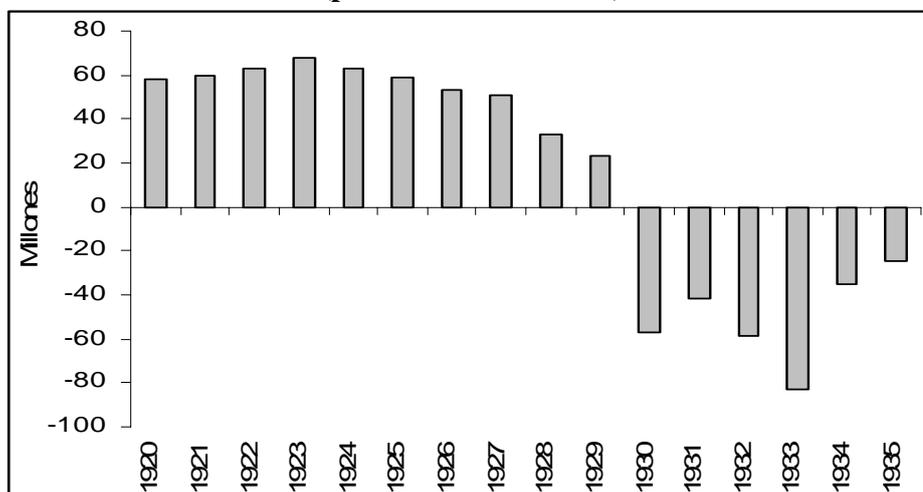
²⁷ DSCR, tomo 273, pág.334-.

²⁸ DSCR, tomo 312, pág. 242.

²⁹ *Revista de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos*, año VI, número 61, pág. 14.

Anónimas (agosto de 1928) –que se integra a la Caja de Servicios Públicos– y cuyo resultado financiero siempre fue superavitario.

Gráfico 4. Resultado financiero del Fondo de Servicios Públicos 1920-1935 (ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Acevedo (1936), Cordones Alcoba (1946)

El Fondo de Sociedades Anónimas (Caja de Industria y Comercio a partir de 1935), tras demoras, comienza a funcionar en febrero de 1929. Durante la discusión parlamentaria se ventilaron distintos proyectos para establecer un régimen de jubilaciones generales. Ante la dificultad de consensuar un proyecto común que estableciera un derecho jubilatorio general, igualmente se consideró beneficioso aprobar esta ley en la medida que extendía los derechos jubilatorios a un importante universo de trabajadores privados que se desempeñaban en el sector de la industria y el comercio, que hasta la fecha carecían de cobertura.

En efecto, si bien la ley fijaba como límite el de comprender sólo a las firmas constituidas bajo la forma societaria de la sociedad anónima antes del 9 de octubre de 1925³⁰, las autoridades de la Caja, a partir de una interpretación amplia del concepto “giro igual”, incluyeron a muchas industrias y comercios cuyos dueños consideraron que no se encontraban dentro de los extremos legales. Esto trajo aparejado que se negaran a realizar aportes al organismo, iniciando las respectivas contiendas judiciales y presentando un reclamo formal ante el Consejo Nacional de Administración (CNA).

La dificultad en la aplicación de la ley determinó que durante 1929 el Fondo de Sociedad Anónimas recaudara sólo \$ 3:136 de los \$ 5:500 que le hubieran correspondido. Frente a esto, y a instancias del CNA, el Parlamento aprueba un proyecto interpretativo que respalda la interpretación amplia aplicada por las autoridades del Instituto y aprueba la emisión de deuda

³⁰ Art. 1, inciso segundo: “quedan también incorporadas a la Caja los empleados y obreros de los establecimientos cuyo giro sea igual al de la Sociedad Anónima amparada por esta ley”.

pública por \$ 1:500 (Bonos de Previsión Social) que se acreditaría a favor de la Caja a efectos de compensar la pérdida de ingresos que había sufrido el organismo.

Con relación al financiamiento de este Fondo integrado a la Caja de Servicios Públicos, se establecieron tasas obrero-patronales superiores a las del Fondo de Servicios Públicos. Para el nuevo Fondo la tasa patronal se fijó en 9% y la tasa obrera en el 5%, siendo el reintegro por servicios anteriores el 3%, sin perjuicio de un aporte extraordinario del trabajador en casos de ascensos. A su vez, se crea un impuesto afectado a favor de la Caja del 3% sobre “*todas las entradas brutas resultantes de las ventas que se realicen o servicios que presten*” las empresas de industria y comercio.³¹

5.1.5. La crisis financiera del sistema de previsión social

El sistema de previsión social organizado en las primeras décadas del siglo XX muestra hacia mediados de la década del veinte debilidades financieras que lo conducían a una bancarrota reiteradamente denunciada en las Cámaras. Las causas de esta crisis eran estructurales y se fueron agravando a medida que se extendían derechos y no se incrementaban los recursos.

En primer término se fue generando una contradicción entre el modelo financiero de capitalización colectiva y la realidad financiera de los organismos que se financiaban principalmente con los aportes de los beneficiarios, los cuales no alcanzaban para acumular reservas significativas. Si bien al principio de la vida institucional de los organismos se preveía un período de acumulación de reservas (3 años) antes de tener que afrontar el pago de las primeras pasividades, luego de este período de gracia el conjunto de derechos jubilatorios reconocidos y los beneficiarios en condiciones de acceder a una jubilación o pensión provocaba que el ritmo de acumulación de reservas se fuera endenteciendo, determinando que en los hechos el sistema funcionara como un modelo de reparto con reservas técnicas. En el caso de las Cajas de los trabajadores públicos (Caja Escolar y Caja Civil), los peligros de desfinanciamiento se agravaban debido a que el Estado como empleador contribuía con el 1% al 2% de los sueldos que pagaba, tasa mucho menor a la aportaban los patronos del sector privado (5%).

Otro problema del sistema fueron los reintegros por servicios anteriores, que se fijaron en un 3%. Esta tasa hacía que los ingresos fueran reducidos con relación a los derechos a que accedían los beneficiarios mayores que en pocos años tenían causal jubilatoria y accedían a una pasividad sin haber realizado el aporte normal de 25 o 30 años. En consecuencia, estos beneficiarios con pocos años de aportes se jubilaban con el reconocimiento de años trabajados que pagaban con la propia pasividad.

Dentro de los defectos estructurales del sistema cabe mencionar la “jubilación por despido”. Este derecho se estableció como una causal jubilatoria extraordinaria y transitoria que debía funcionar como un seguro de desempleo temporal al que accedía el individuo hasta que lograra reinsertarse en el mercado laboral. En los hechos ello no se dio, en especial en la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas, debido a que las empresas utilizaron este

³¹ Ley 8271, artículo 4 literal F).

beneficio en su provecho despidiendo empleados y contratando a otros por menores salarios. A tal punto se abusó de esta causal que hacia 1932 más del 50% de los jubilados de este Instituto era por despido y el servicio de estas pasividades representaba más del 40% de los egresos.³²

Finalmente, el sistema se vio debilitado por la acción de los propios poderes públicos, que extendieron derechos jubilatorios o crearon otros nuevos (ley madre escolar) sin tomar en consideración los costos que se le impondrían a organismos de por sí comprometidos financieramente.

A fines de 1923, cuando se discutía en Diputados una extensión de derechos jubilatorios de la Caja de Servicios Públicos a otros sectores, el diputado García Morales expresaba que las Cajas en el Uruguay habían sido creadas con un elemento de inestabilidad económica importante, al extender derechos jubilatorios tanto a trabajadores activos en el sector como a trabajadores que ya habían dejado de pertenecer a la industria. El problema financiero que ello suponía sólo se lograría solucionar si el Estado incrementaba su aporte recurriendo a un aumento significativo de la presión tributaria sobre la población:

*“Este problema de las jubilaciones, sea para determinados gremios, sea para todos los habitantes del país, es el problema más grave que existe planteado... si se tratara de conceder retiros y jubilaciones teniendo en cuenta los servicios que se prestaran después de la sanción de la ley, bastarían los aportes corrientes que ya no son siquiera del 12% que la Comisión de Trabajo eleva a 15%; pero cuando se trata de jubilaciones a todos los habitantes del país, teniendo en cuenta los servicios prestados en fechas anteriores, que pueden remontarse a 30, 40 o 50 años, la Comisión no encuentra otra solución al problema que crear esos enormes impuestos que significan, si son aceptados por el Parlamento, una extracción de 40 o 50 millones de pesos al año...”*³³

Frente al estado de bancarrota en que se encontraban los distintos organismos previsionales, los sectores económicos organizados en el Comité Nacional de Vigilancia Económica –que reunía a los empresarios de la industria, del comercio y del agro– se manifestaron radicalmente opuestos a la política económico-social impulsada desde el CNA por el batllismo.³⁴

Este grupo de presión –denominado irónicamente por los batllistas “Comité del Vintén” en alusión a la concentración de riqueza que nucleaba– no se manifestó en principio contrario al régimen jubilatorio, pero sostuvo que el mismo se estructuró sin bases sólidas al no sujetarse a un criterio técnico de sostenibilidad que derivaría en la bancarrota del sistema en su conjunto. Por otro lado, criticaban el modo en que se había desarrollado en los hechos el régimen

³² N. Bonino y U. García Repetto, ob. cit.

³³ DSCR, tomo 315, pág. 459 a 461.

³⁴ El Comité Nacional de Vigilancia Económica, fue conocido popularmente como el “Comité del Vintén” por su objetivo expreso de detener, y en lo posible eliminar, toda la legislación social que se venía aprobando desde principios del novecientos a impulso del sector político batllista y que reconocía derechos a los trabajadores y ofrecía mayor cobertura y protección a los sectores más desvalidos de la sociedad.

jubilatorio que, a su entender, había sido utilizado como un instrumento de proselitismo y demagogia política.

La solución a esta problemática era replantear todo el sistema previsional, pero sobre bases financieras sólidas y, en lo inmediato, correspondería suspender el régimen jubilatorio organizado en la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas que directamente los afectaba: *“nuestras leyes de jubilaciones... fueron promulgadas sin que las precediera ningún estudio serio, ni aun los más elementales que aconsejan leyes de tal complejidad, y sin que tampoco se hubiera procurado ajustarlas a los moldes de nuestra economía nacional... El Comité de Vigilancia Económica, y los importantes gremios que se solidarizan con su acción, han sido señalados, por la incomprensión de unos y por la ligereza de otros, como enemigos de las jubilaciones, imputación tanto más falsa cuanto en este momento el Comité representa la fuerza mayor que se agita en el país para salvar las jubilaciones y consolidarlas sobre bases firmes... Ante la situación complicadísima que se ha creado, este Comité cree que lo que corresponde es que se suspendan temporariamente los efectos de las leyes de jubilaciones de servicios públicos, sociedades anónimas y gráficos, hasta tanto no se haga un estudio científico de una ley de jubilaciones generales... Esa supresión no sólo sería justa y equitativa sino que, además, consultaría los intereses bien entendidos de las Cajas, el de los afiliados, los del comercio y la industria, los del Estado y los generales del país...”*³⁵

Tal era la oposición de los sectores nucleados en el Comité de Vigilancia, que su secretario Manuel Monteverde³⁶, convocaba indisimuladamente a la huelga de impuestos: *“¿Se temen que fracasen las jubilaciones? La verdad es que para obtenerlas en las condiciones de nuestras actuales leyes, lo mejor que podría ocurrir sería su fracaso inmediato. El Comité no puede aconsejar al país que se resista el cumplimiento de las leyes, pero cada uno es dueño de pensar que el mejor servicio que se le podría hacer al país, y a los afiliados..., sería que nadie pagara sus aportes para anticipar en esa forma la caída de la caja, antes de que cause los males irreparable que han de producirse si se dejan avanzar las cosas”*.³⁷

Dentro de un escenario político-social en que la economía del país se deprimía por efecto de la Gran Depresión del 29, que profundizaba las tensiones y enfrentamientos entre los distintos grupos políticos y entre los sectores económicos y los grupos sociales, el presidente Terra acaudilla el golpe de Estado de marzo de 1933, contando con el apoyo expreso de los sectores conservadores del comercio, la industria y el agro.

5.2. El Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay 1934-1947

En este apartado se estudia la concentración de los distintos organismos previsionales autónomos en el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay y las razones aducidas

³⁵ Comité Nacional de Vigilancia Económica (1930), págs. 16 a 19.

³⁶ Manuel Monteverde integrará el Directorio del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay entre 1938 y 1942.

³⁷ Comité Nacional de Vigilancia Económica: *ibid.*, pág 78.

para la centralización. A su vez, se analizan las reformas realizadas en los institutos individualmente y sus resultados financieros. Finalmente, a partir de estos resultados, se examina las condiciones financieras del sistema, cuyas fallas darán lugar a la supresión del Instituto de Jubilaciones y el restablecimiento de la autonomía institucional de los distintos organismos.

5.2.1. El Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay

Este período se inicia con el golpe de estado de marzo de 1933, encabezado por el presidente Gabriel Terra. El mismo tiene por objetivo volver a concentrar el poder en la figura del Presidente y sus Ministros, dejando de lado la organización bicéfala del Poder Ejecutivo (Presidente y Consejo Nacional de Administración) establecida por la Constitución de 1918.

El golpe de estado se produce en momentos en que en el CNA se venían desarrollando políticas económicas y sociales explícitas para amortiguar los efectos económicos negativos de la Crisis de 1929, cuyos efectos se percibieron en la economía del país a partir de 1931, que se tradujo en la caída del PBI, el aumento del desempleo y en una reducción de la recaudación. Por su parte, Terra –político destacado dentro de las filas batllistas– renegó de su pertenencia política y respondió favorablemente a las críticas y presiones provenientes del Comité de Vigilancia Económica en contra de la política social del batllismo.

Una vez institucionalizado el golpe, una de las tareas impostergables de la nueva administración era atender al problema del financiamiento del sistema de jubilaciones y pensiones. Así, en la segunda mitad de 1933 se aprueba la emisión del empréstito denominado “Bonos de Previsión Social” para capitalizar la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas.³⁸ Incidió en esta medida de gobierno el hecho de que las finanzas y reservas del Fondo de Servicios Públicos se encontraban seriamente comprometidas, situación financiera que se agravaría en la medida que organismo se fueran poniendo al día con los expedientes jubilatorios atrasados.

Al momento de analizarse por la Asamblea Deliberante³⁹ las finanzas de este Instituto, sus autoridades indicaron que se debía tomar *“medidas rápidas y enérgicas de reajuste, si se desean salvar para un futuro por desgracia cercano, las jubilaciones obreras creadas en los últimos años... (el) país no tiene ningún problema de tanta significación y trascendencia como el que plantea el futuro de la Caja de Servicios Públicos, pues, la quiebra de esa institución produciría necesariamente una perturbación pública de consecuencias terribles, tanto por el desamparo económico a que se verían arrastrados los 9.744 jubilados y pensionistas, como por la evasión de las contribuciones servidas hasta ahora por los 150,000 afiliados inscriptos en los registros de la Caja, que representan con sus familiares alrededor de la tercera parte del país”*.⁴⁰

³⁸ Los Bonos de Previsión Social (1933 y 1934) se emiten por un total de treinta millones de pesos (\$12: y \$18:, respectivamente).

³⁹ La Asamblea Deliberante fungió de poder legislativo durante los primeros meses del golpe de Estado; sus miembros fueron designados por decreto del Poder Ejecutivo.

⁴⁰ DSAD, tomo 2, pág. 148.

El Ministerio de Hacienda, respaldando estos reclamos, en nota de julio de 1933, señalaba que si tramitaban los 8.721 expedientes en espera de resolución ello significaría para el organismo tener que desembolsar inmediatamente la suma de \$7:400, sin perjuicio del aumento que se produciría anualmente en el servicio de jubilaciones y pensiones que se ubicaría en el orden de \$5:300 anuales. Todos estos desembolsos sólo se podrían afrontar con la venta de las reservas, cuyo producido alcanzaría a cubrir poco más de dos años de estos egresos. A su vez, se indicaba que volcar tal volumen de títulos de deuda en una plaza de por sí saturada y con cotizaciones a la baja provocaría una nueva caída en la cotización de estos papeles.

La solución propuesta por la autoridades de la Caja –aceptada por el Poder Ejecutivo– fue emitir bonos de previsión social que no cotizarían en Bolsa y servirían como moneda de cambio, tanto para abonar lo adeudado por la Caja a todos aquellos beneficiarios cuyos expedientes se encontraban demorados, como para que los afiliados y las empresas los utilizaran para ponerse al día con el organismo; papeles que serían tomados por el Instituto a la par.⁴¹

Estos bonos tendrían una tasa de interés anual del 6% (emisión de 1933) y 5% (emisión de 1934) y un rescate del 1% anual, sin perjuicio de las amortizaciones extraordinarias. Para financiar esta emisión se creaba el impuesto a los gananciales, que se recaudaría al fallecer alguno de los cónyuges o en caso de divorcio o de separación de bienes. A su vez, el Estado se comprometía a cubrir –por Rentas Generales– la diferencia que se produjera entre la recaudación del impuesto y el servicio de esta deuda.

Luego de estas medidas de urgencia para atender los problemas financieros de la Caja de Servicios Públicos, el gobierno de Terra impulsa la unificación de las distintas Cajas (Escolar, Civil y Servicios Públicos y Sociedades Anónimas) y el Instituto de Pensiones a la Vejez en un único organismo (Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay) con el propósito de reducir los gastos de gestión –que no podían superar el 5% de los ingresos– y ofreciéndole a las empresas morosas la posibilidad de celebrar acuerdos de pago por adeudos a pagarse en cuotas y con quitas. Otra modificación importante se daba a nivel de las autoridades de los distintos institutos previsionales, donde los afiliados perdían su representación en el directorio que tenían desde la creación de los distintos organismos. Esta medida menoscaba gravemente el derecho de los trabajadores activos y pasivos de controlar y fiscalizar la vida institucional de estas cajas.

⁴¹ Esta emisión en los hechos tuvo muy poca circulación y fue adquirida por la Caja para engrosar sus reservas.

Cuadro 1. Gastos de gestión del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay 1935-1944
(pesos constantes: 1997)

años	Directorio del Instituto	Caja Escolar	Caja Civil	Caja de Industria y Comercio	Inst. de Pensiones a la Vejez	Total
1935	10.603.595	1.324.329	18.996.134	57.222.046	28.127.932	116.274.037
1936	5.082.274	1.322.000	18.332.565	69.822.964	27.786.396	122.346.199
1937	5.923.824	1.294.693	17.415.046	70.475.140	25.180.924	120.289.626
1938	5.887.144	1.286.676	17.307.213	70.038.761	24.931.338	119.451.131
1939	5.356.472	1.170.694	15.747.126	63.725.408	22.730.879	108.730.579
1940	6.566.904	1.596.578	21.597.426	84.205.741	24.242.573	138.209.222
1941	6.592.504	1.601.075	21.709.398	84.442.941	24.310.862	138.656.780
1944	7.474.931	1.376.227	18.660.621	101.987.973	20.720.932	150.220.684

Fuente: Presupuesto General de Gastos

Respecto a los gastos de gestión del nuevo organismo, se desprende del Cuadro 1 que en los primeros años de la reforma se cumplió con el objetivo del gobierno de Terra. Pero esta contención del gasto duró hasta el final de su segunda presidencia (1934-1938), porque ya para 1940 los gastos de gestión se habían incrementado en 10% y para 1944 el aumento era del 30%, respectivamente, de los gastos de gestión de 1935.

Luego de atender las necesidades financieras del Fondo de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas y de haber contenido los gastos de gestión de los distintos organismos, el gobierno de Terra se concentra en reestructurar financieramente a este instituto.

La base para la reformulación de la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas (que pasó a denominarse Caja de Industria y Comercio y Servicios Públicos) fue el “Plan de Reajuste” presentado por el Directorio, en que se señalaba que se debía: *“atacar las fallas del sistema, en su esencia misma”*, debido a que *“jubilaciones han sido organizadas con absoluta carencia de perspectivas financieras y con cierta generosidad demagógica que no puede ni debe proseguir, pues el Estado no tiene derecho a ser generoso con el dinero ajeno que entregan a la Caja los trabajadores y las empresas, para constituir las jubilaciones del personal en actividad”*.⁴²

Una de las fallas era el sueldo básico jubilatorio, que se calculaba sobre el promedio de los últimos cinco años cuando los sueldos podían ser altos, provocando que el organismo tuviera que pagar pasividades que superaban el importe vertido por el beneficiario (aportes). También se criticaba la tasa de reintegros por servicios anteriores, que era muy reducida en comparación con el derecho jubilatorio a que se accedía. A su vez, se indicaba la incompatibilidad que se producía debido a que una misma persona podía estar recibiendo una pasividad por este instituto al tiempo podía figurar como afiliado activo de otra caja. Finalmente, se realizaba una fuerte crítica a la causal de “jubilación por despido”, que se había previsto como una situación extraordinaria y provisoria en la vida de un afiliado en los hechos, pero que por abuso de los empleadores y de los afiliados se había convertido, hacia

⁴² DSCLP, tomo 1 pág. 284.

1932, en la principal causal jubilatoria (52,4% del total de jubilaciones servidas por el organismo).

Respecto de esta causal, el informe sostenía que era de las más caras para las finanzas del organismo en la medida que *“el capital constitutivo necesario para el servicio de la renta es mucho mayor que el que se ha constituido en breve plazo de cotización....Representan una dotación de privilegio porque asignan, la mayoría de las veces, a personas aptas para el trabajo que frecuentemente obtienen una nueva ocupación, recibiendo la jubilación como un suplemento que les permite introducir un elemento artificial en el juego normal de la oferta y la demanda de mano de obra, puesto que los jubilados generalmente aceptan jornales más reducidos que perjudican a la clase”*.⁴³

Las autoridades del Instituto acertadamente argumentaban que esta causal, en principio transitoria, se inscribía en modelo financiero de capitalización individual debido que ante la pérdida del trabajo el individuo recurriría temporalmente al capital acumulado en su cuenta personal hasta reinsertarse en el mercado de trabajo. En cambio, la causal se previó desacertadamente en un modelo de capitalización colectiva permitiendo que el afiliado accediera a una pasividad que podía transformarse en permanente y que no tenía el límite del ahorro personal previo del beneficiario. De esa forma, esta causal se convertía en una carga muy pesada para las finanzas de los distintos institutos provisionales:

“El origen de esta causal se encuentra en la adopción mecánica de un principio que rige las cajas basadas en la capitalización. Allí, donde cada titular tiene derecho exclusivamente a la renta del capital constituido, si incurre en despido de la empresa, y abandona por consecuencia, el fondo jubilatorio, se le reintegra su propio capital en conjunto o en forma de renta vitalicia. El caso de nuestra Caja es enteramente distinto. No hay capitalización individual y el interesado no pierde sus derechos que puede ejercitar, sea cuando alcance la edad límite o cuando reingrese a otra empresa de las comprendidas por la Caja. Socialmente, sólo habría lugar, por lo tanto, a cubrir el riesgo de desocupación temporal”.⁴⁴

Dentro del grupo de medidas adoptadas para fortalecer financieramente al Instituto cabe destacar la emisión de deuda pública para apuntalar las reservas, la promoción de acuerdos de pagos en cuotas para las empresas morosas de adeudos, la limitación del derecho de jubilación por despido, una nueva fórmula para calcular el sueldo básico jubilatorio pasando de los últimos 5 años a los últimos 15 años, generalización del aporte patronal al 9% y montepío obrero al 5%. Esta última medida se revisa en 1935 aprobándose una rebaja del aporte patronal del 9% al 6%, en consideración a la *“precaria situación económica que soporta en estos momentos la industria y el comercio”* que impedía a las empresas a solucionar sus problemas de adeudos con la Caja y concediéndose un mayor número de cuotas para el pago de adeudos atrasados.⁴⁵ En compensación a la rebaja de aporte, que afectaría los ingresos del

⁴³ DSCLP, tomo 1, pág. 284.

⁴⁴ DSCLP, tomo 1, pág. 284.

⁴⁵ DSCR, tomo 392, pág. 106.

organismo, se afecta el producido de la patente extraordinaria del 7% a la importación y el 50% del producido del impuesto a la nafta.

Luego de arribar a un comienzo de solución a la problemática financiera de la Caja de Industria y Comercio y Servicios Públicos, el gobierno de Terra procura arreglar los desajustes económico-financieros de la Cajas Civil y de la Caja Escolar, que venían operando en déficit y que habían recibido soluciones puntuales del Estado. En el caso de la Caja Escolar la solución fue la asistencia de Rentas Generales, en tanto que para la Caja Civil las medidas que se tomaron fueron emitir deuda pública para compensar los atrasos en que incurrían los organismos públicos en el pago de sus aportes o la asistencia financiera con la entrega de parte del dinero producto del Revalúo de 1935.

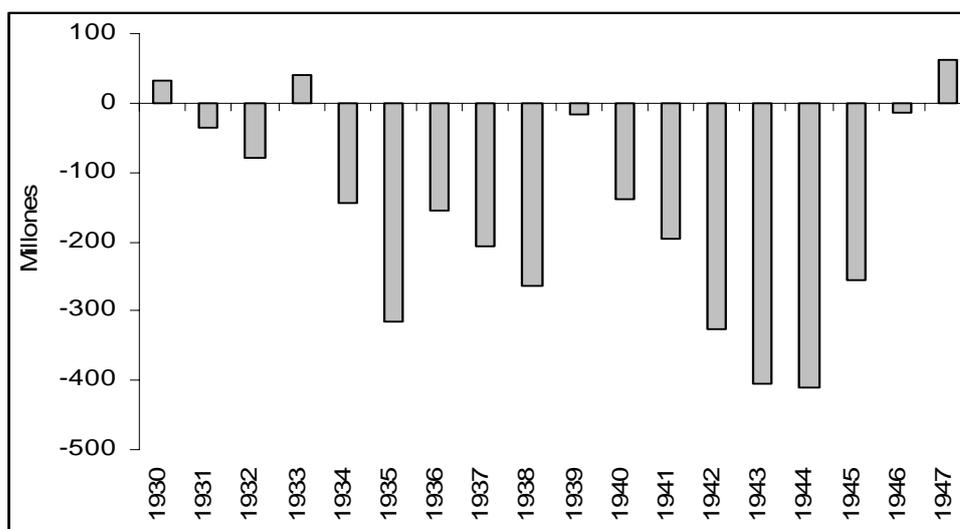
El Poder Ejecutivo, enfrentado a la bancarrota de ambos institutos, a fines de 1938 propone su fusión: *“La estabilización de las Cajas precitadas exige,... y reclama imperativamente solución inmediata... A este efecto, se adoptan una serie de medidas... En primer término, se fusionan las Cajas Civil y Escolar manteniendo el régimen de sus respectivas leyes, para disminuir los gastos. En segundo lugar se atiende a la reconstrucción de sus reservas... Además, los montepíos jubilatorios serán aumentados... ”*. A su vez, destacaba el efecto positivo que tendría sobre la economía del país y de los afiliados: *“la consolidación de las Cajas de Jubilaciones defiende y tonifica el poder de compra y de consumo de importantísimo sector social con el beneficio consiguiente para la propia industria... los funcionarios civiles, como consumidores que son, contribuyen a que la industria y el comercio puedan abonar los montepíos jubilatorios que perciba la Caja de Servicios Públicos”*.⁴⁶

Con esta fusión se lograba subsumir el déficit endémico de la Caja Escolar endosándolo a las finanzas de la Caja Civil. En compensación, se incrementaban las reservas del nuevo organismo con la emisión de Deuda Pública por \$ 20:300, cuyo servicio y amortización sería atendida por Rentas Generales. A su vez, se aumenta el montepío de los trabajadores, que pasa del 6% al 8%. Pero, principalmente, se incrementaba el aporte patronal del Estado, que del 5% pasa al 8%. El aumento de estos gastos para el Gobierno sería atendido con las utilidades de los entes autónomos por un monto de \$1:700, cubriéndose el saldo de \$1:300 con la recaudación de un impuesto del 1% sobre la venta a cargo de las industrias protegidas de la competencia extranjera (impuesto de Previsión Social).

Pasando a analizar los resultados financieros de la Caja Civil y Escolar (Gráfico 5) y de la Caja de Industria y Comercio (Gráfico 6) durante el período de 1930 a 1947, se desprende que fueron disímiles, operando la primera en constante déficit, en tanto que la segunda logró arrojar superávit que convirtió en reservas.

⁴⁶ DSCR, tomo 423, pág. 112.

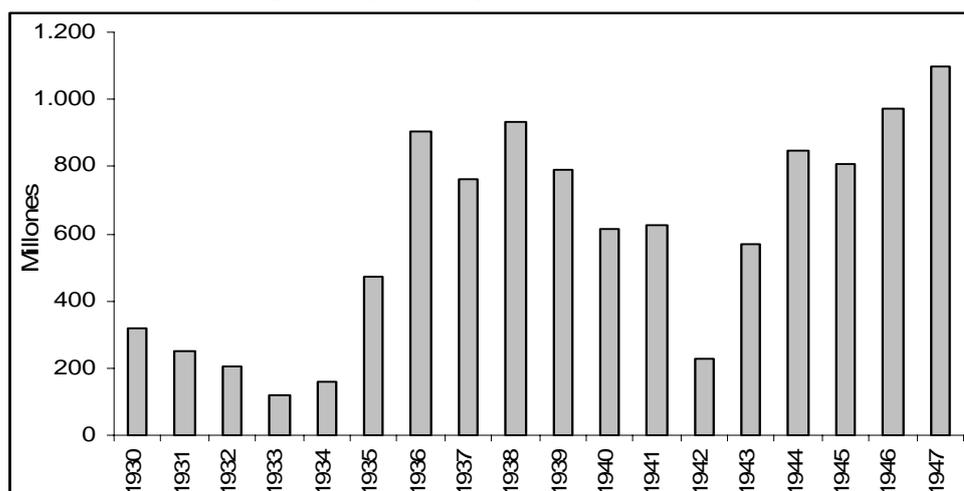
Gráfico 5. Resultado financiero de la Caja Civil y Escolar 1930-1947 (ingresos-egresos) (pesos constantes: 1977)



Fuente: Anuario Estadístico, DSCR, Zanesi (1947), Cheroni (1948)

La Caja Civil y Escolar (Gráfico 5) sólo en tres años logró cerrar el ejercicio presupuestal con un pequeño superávit (1930, 1933 y 1947); en el resto de los años los déficit comprometieron la estabilidad financiera del organismo, que debió dar en caución⁴⁷ parte de sus reservas en títulos o directamente se vio en la necesidad de desprenderse de los mismos para poder atender el pago regular de las jubilaciones y pensiones. Esta situación recién se revertirá a partir de 1947, cuando los distintos organismos estatales se pongan día con el organismo entregando lo retenido a los funcionarios públicos, efectuando el aporte patronal y acreditando el producido de los impuestos afectados.

Gráfico 6. Resultado financiero de la Caja Industria, Comercio y Servicios Públicos 1930-1947 (ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, DSCR, Cheroni (1948), Cordones Alcoba (1946); Kneit (1964)

⁴⁷ Caución es el procedimiento por el cual se pide un préstamo bancario, en nuestro caso al BROU, dejando como garantía los títulos de deuda.

La Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos (Gráfico 6), en cambio, durante todo el período arrojó superávit que, preferentemente, se destinaron a incrementar las reservas en títulos de deuda. Esta mejora de las reservas daba la impresión de que el Instituto alcanzaba la estabilidad financiera. Pero ello era engañoso debido a que esta capitalización se venía realizando a costa del retraso en la tramitación de los expedientes jubilatorios. A su vez, el organismo perdía ingresos permanentemente debido al alto grado de evasión y a los atrasos que se producían en el pago de aportes obrero-patronales por parte de las empresas.⁴⁸

5.2.2. La situación económica y financiera de las Cajas

Al regresar a la legalidad democrática en febrero de 1943, la nueva legislatura propone una investigación sobre una serie de irregularidades que se venía cometiendo por el Directorio del Instituto de Jubilaciones del Uruguay. En la instancia se aprovechó para ventilar la problemática financiera de las distintas cajas reunidas en el Instituto. Respecto de los superávit de la Caja de Industria y Comercio, se indicó que pese a ellos la situación económica era precaria al no haberse conformado reservas suficientes para atender el pago de las jubilaciones en el futuro. Con relación a la Caja Civil y Escolar, se sostuvo que la fusión no había provocado la mejora en las finanzas del organismo debido a que prosiguió el déficit endémico de la sección correspondiente a la antigua Caja Escolar, sin perjuicio de los atrasos que se producían en los pagos de los organismos públicos. En base a estas denuncias se constituye una comisión investigadora *“con el cometido de examinar y estudiar la situación del Instituto... a fin de aconsejar las medidas que considere oportunas”*.⁴⁹

Esta comisión comienza su trabajo recibiendo las denuncias y propuestas de reforma de las Cajas, pero durante toda la legislatura (4 años) no logra producir un informe para presentar al Legislativo. En 1947, al ingresar la nueva legislatura nuevamente se ventila la temática referida a irregularidades en el Instituto de Jubilaciones, así como la situación económica financiera precaria del sistema de previsión social en su conjunto.

La nueva investigación se inicia en mayo de 1947 y se confunde con el tratamiento de la ley de aumento jubilatorio (septiembre a diciembre de 1947). Toda esta discusión culminará a principios de 1948 con la sanción del incremento de jubilaciones y pensiones que se financia con un aumento del 1% del aporte patronal y con la supresión del Instituto de Jubilaciones del Uruguay volviendo a recobrar las distintas cajas autonomía institucional y financiera.

Las irregularidades denunciadas se referían a la desorganización administrativa del Instituto, a la falta de control y fiscalización y a la existencia de adeudos millonarios de aportes por parte de las empresas y del Estado, siendo las denuncias efectuadas las siguientes:

“1) Existencia de trámites preferenciales...en el Instituto de Jubilaciones existen cuatro trámites, que se distinguen por las diferentes carpetas. El corriente, de carpeta blanca; el trámite preferencial, con carpeta roja; el trámite directorio que lleva cruzada la palabra Directorio sobre la anterior carpeta y por último el

⁴⁸ R. Cordones Alcoba señala que para 1943 se calculaba que sólo un tercio de las empresas realizaban los aportes regularmente.

⁴⁹ DSCR, tomo 456, pág. 293.

trámite “ultra rápido”. Todo esto constituye una evidente y seria irregularidad que conspira abiertamente contra la normalidad de las tramitaciones.

2) Desorganización contable del Instituto...

3) Existencia de deudas multimillonarias por parte de numerosas empresas comerciales e industriales y de organismos estatales y de la propia Administración Central.

4) Evidente desorganización administrativa, evidenciada por los 30.000 expedientes atrasados.

5) Favoritismo al personal que se comprueba con los viáticos acordados, por los traslados dispuestos y por las designaciones efectuadas.

6) Falta absoluta de contralor en las planillas y liquidaciones de empresas, lo que permite que alguna de ellas,..., defrauden no sólo al Instituto, sino también a sus empleados y obreros, omitiendo los nombres de éstos en las planillas, a pesar de retenerles sus aportes jubilatorios”.⁵⁰

Estas denuncias ponían criticaban directamente la propia existencia del Instituto de Jubilaciones que había sido organizado por Terra con el objetivo de mejorar la gestión de las cajas y solucionar los problemas financieros de los organismos previsionales. En su lugar, éstos últimos se habían agravado debido a que el déficit persistente de la Caja Civil y Escolar comprometía las reservas y la sostenibilidad del organismo⁵¹. Las razones de este desfinanciamiento debía buscarse en el accionar del Estado, que no cumplía regularmente con el pago de su aporte patronal ni transfería lo recaudado por impuesto afectados, así como tampoco conminaba a las autoridades de los entes autónomos y de los gobiernos departamentales a acreditar en la cuenta de la Caja el monto correspondiente a los aportes obreros y patronales.

Con relación a la Caja de Industria y Comercio, la diputada Arévalo de Roche, a partir de informes del administrador del organismo, denunciaba la ineficiencia de las autoridades estatales al momento de exigir a los patronos del sector privado acreditar regularmente a favor de la Caja los aportes obrero-patronales retenidos: *“las empresas se han guardado los aportes con el consentimiento del Estado, es decir, que han quedado debiéndole a la Caja, al organismo que tiene que atender los pagos a los jubilados y a los pensionistas creando estas condiciones de inseguridad de las cuales hace alarde el P.E. para impedir que se sancione una ley que dé garantías de aumento a los jubilados”*.⁵²

A todas estas causas que repercutían en la sostenibilidad de los organismos previsionales, la diputada Soto de Otamendi agregaba la ausencia total de criterio técnico a la hora de designar el Directorio del Instituto, así como la defectuosa legislación en materia jubilatoria que *“está constituida por una serie de leyes dictadas cual retazos, para formar un mosaico incoherente”*.⁵³ Por otro lado, el diputado Lussich, reiterando denuncias ya presentadas a

⁵⁰ DSCR, tomo 471, pág. 396.

⁵¹ La Caja Civil y Escolar tenía caucionados \$15:800 de sus títulos de deuda pública, que representaban casi la totalidad de sus reservas para fines de 1947.

⁵² DSAG, tomo 23, pág. 851.

⁵³ DSCR, tomo 471, pág. 424.

principios de los treinta en el CNA, consideraba que una de las principales causas del desfinanciamiento de las Cajas era la “excesiva liberalidad” de nuestras leyes jubilatorias que permitían la jubilación a una temprana edad: “...es de una absoluta realidad,...: que el número de jubilados jóvenes en nuestro país alarmante. Es alarmante, porque gravita sobre las Cajas durante un lapso que ninguna financiación es capaz de soportar, y además porque si se cumpliera estrictamente la ley, se sustraería de la actividad y de la producción, a una cantidad numerosa de brazos que se necesitan para encontrar con el trabajo la única solución a la crisis de la carestía de vida”.⁵⁴

Con relación a los problemas administrativos y organizativos en Comisión fue cobrando fuerza la idea de suprimir la centralización vigente al considerarla excesiva y defectuosa. En junio de 1947, el Poder Ejecutivo adhiere a esta idea y presenta un proyecto de ley para devolver a las cajas estatales autonomía institucional y financiera. Esta se concretará en enero de 1948, al aprobarse la ley que suprime el Instituto de Jubilaciones y transforma las distintas cajas en entes autónomos.

5.3. Autonomía de las Cajas, ¿estabilidad financiera? y el proceso de “empapelamiento” (1948-1967).

En este apartado se analiza la vida financiera de la Caja Civil y Escolar y de la Caja de Industria y Comercio, la ampliación de derechos para los afiliados y la ecuación financiera de estos organismos. A su vez, se hará mención a la organización de la Caja Rural, del Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez, pero no se analizará su desempeño financiero debido a que se carece de datos fiables sobre sus ingresos. Finalmente, se estudiará el proceso de “empapelamiento”, en el proceso de acumulación de reservas y en los efectos que la inflación tuvo sobre los mismos.

5.3.1 La autonomía de las Cajas y su ¿estabilidad financiera?

El período comprendido entre 1948 y 1967 se caracteriza por el funcionamiento de tres institutos autónomos: Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez. Durante el mismo se producirá el progresivo fortalecimiento de los distintos organismos, al alcanzar una relativa estabilidad financiera a medida que los ingresos superan a los egresos debido a varios factores. En primer lugar se producirá un aumento en las tasas de aportes obrero-patronales que mejorará los ingresos de los organismos. En segundo lugar, se proseguirá con la práctica de retrasar la tramitación de expedientes jubilatorios. Y, en tercer lugar, de ser necesario, se retendrá el pago de cierto beneficio a los pasivos.

Todas estas acciones permitirán generar un superávit que en gran medida se destinará a la compra de Deuda Pública, quedando un saldo que se aplicará en ampliar la gama de

⁵⁴ DSCR, tomo 471, pág. 633.

inversiones de los Institutos: construcción de viviendas para pasivos y activos y préstamos a organismos públicos y semipúblicos a corto plazo (1 año) contra la garantía de títulos de deuda.

Con relación al conjunto de derechos jubilatorios vigentes, se extiende a “todas las personas que ejerzan actividades lícitas remuneradas”⁵⁵ y reconociéndose el derecho a jubilación anticipada a toda mujer trabajadora con menores a cargo de todas las cajas (“ley madre”)⁵⁶. A su vez, se establece el beneficio especial de retiro, se crea un fondo de seguro de paro autónomo, se reconoce el derecho de aguinaldo para los pasivos, se aprueba un subsidio por fallecimiento y, finalmente, se fija una prima por edad para los trabajadores que se jubilen con 70 años o más de edad.

El beneficio de retiro se establece primero en favor de los afiliados a la Caja Civil (1951), y luego se extiende a los trabajadores afiliados a la Caja de Industria y Comercio (1953). Se tenía derecho a esta compensación especial siempre que el afiliado computase más de treinta años de servicio⁵⁷. Para financiar el derecho en la Caja Civil se incrementan los aportes en 1%, disponiéndose que los organismos estatales entregaran el importe de seis meses de sueldos de los cargos que quedaran vacantes. En la Caja de Industria y Comercio este derecho se costeara con el incremento de un 1% a los aportes obrero-patronales y a las pasividades. El derecho se extendía a los herederos en caso de que el trabajador falleciera sin haberse jubilado.

El Fondo de Seguro de Paro (1958) se establece para los afiliados de la Caja de Industria y Comercio. Este beneficio significó reorganizar el seguro de paro administrado por este organismo, creándose un Fondo desconcentrado con contabilidad independiente e ingresos propios, provenientes del incremento del 1% de la tasa de aportes obrero-patronales.

Respecto del aguinaldo (1959), el subsidio por fallecimiento (1960) y la prima por edad (1960), fueron todos derechos que debió asumir el organismo sin asignarse una contrapartida de ingresos.

Al analizar la evolución de los ingresos y los egresos de las principales cajas del sistema previsional (Caja Civil, Escolar y de Servicios Públicos⁵⁸, y la Caja de Industria y Comercio) se observa como los resultados de ambos organismos fueron, en general, positivos durante el período comprendido entre 1948 y 1967.

⁵⁵ Ley, 12.138, artículo 1 (13/10/1954).

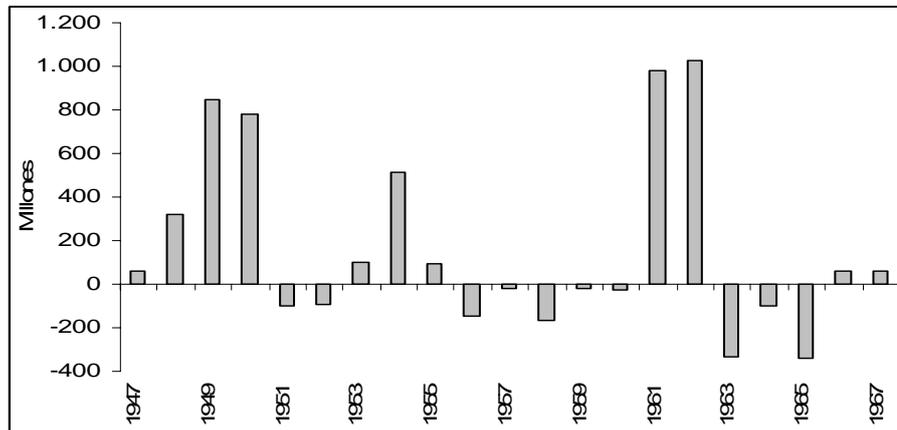
⁵⁶ La causal jubilatoria extraordinaria por maternidad (“ley madre”) en un principio se reconoció a las maestras madres (1923) y, posteriormente, se les reconoce a las trabajadoras afiliadas a la Caja de Servicios Públicos (1926). Finalmente, en 1950 se reconoce este derecho a toda mujer con hijos menores de 14 años y que tuviera como mínimo 10 años de servicios computados.

⁵⁷ La escala del beneficio era de 6 meses de sueldos con treinta años de servicios, 12 meses de sueldos con treinta y seis años de servicio y 18 meses de sueldos con más de cuarenta años de servicio.

⁵⁸ Al disolverse el Instituto de Jubilaciones y constituirse las nuevas Cajas autónomas (1948), se dispuso que la sección de Servicios Públicos y afines que integraba la Caja de Industria y Comercio pasara a la Caja Civil, en la medida que los servicios públicos integrantes del organismo para esta época eran propiedad del Estado.

La Caja Civil y Escolar (Gráfico 7), luego de los 17 años de déficit, a partir de 1947 comienza a arrojar superávit que permiten al organismo reconstituir sus reservas, recuperando los títulos de deuda pública que tenía caucionados (\$ 15:800 hacia el año 1948). Para 1954, las reservas del instituto se habían multiplicado por diez (\$ 157:000) pese a que distintos organismos estatales mantenían cuantiosas deudas con la Caja..

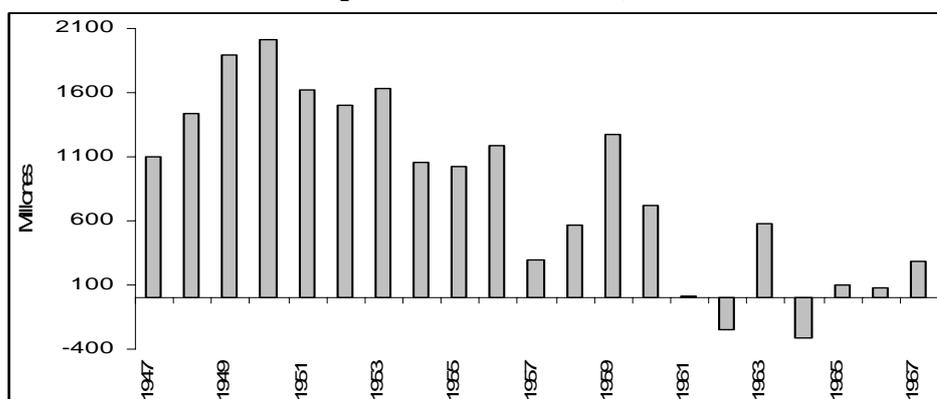
Gráfico 7. Resultado financiero de la Caja Civil y Escolar 1947-1967 (ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, DSCR, Zanasi (1947), Cheroni (1948), Trigo (1966)

Por su parte, la Caja de Industria y Comercio (Gráfico 8) continúa mostrando resultados positivos durante este período, salvo en dos años: 1962 y 1964. Estos superávit permiten al organismo no sólo incrementar sus reservas en Deuda Pública, sino también diversificar las inversiones con el otorgamiento de préstamos para vivienda y préstamos a organismos públicos y semipúblicos a corto plazo (1 año) contra la garantía de títulos de deuda. Estos resultados hubieran sido mejores de no mediar una significativa tasa de evasión y el constante atraso en el pago de aportes por parte de algunas empresas privadas y la demora del Estado en acreditar la recaudación de impuestos afectados (ingreso legítimo del organismo).

Gráfico 8. Resultado financiero de la Caja de Industria y Comercio 1947-1967 (ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, DSCR, Cheroni (1948), Cordones Alcoba (1946); Kneit (1964), Trigo (1966), Viéitez y Minetti (1984).

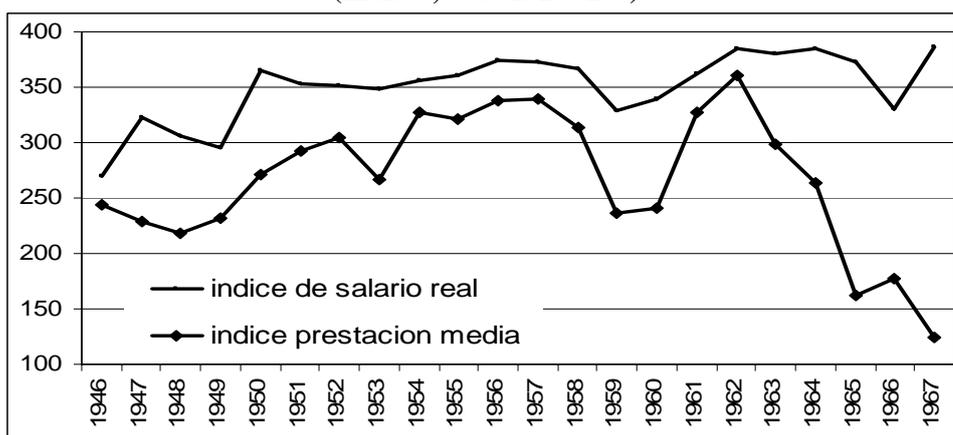
Estos resultados positivos se dieron en un escenario en que la economía del país crecía a instancias de la aplicación de políticas industriales de sustitución de importaciones (ISI) y se

profundizaban las políticas de redistribución del ingreso. Durante el período el PBI crece a una tasa promedio anual del 3% (t.a.a.), en tanto que el empleo también muestra una tasa de crecimiento significativa. En el sector público esta tasa se ubica en el entorno del 4% (t.a.a.), en la industria el aumento del empleo se sitúa en el 2,5% (t.a.a.), incluso llegando a ubicarse en el 6% (t.a.a.) durante los años 1947-1959, momento en que se profundizaron las políticas favorables al sector industrial sustitutivo de importaciones.

Por otro lado, según se desprende del Gráfico 9, entre 1945 y 1967 el salario medio real se situó por encima de la prestación media del “Sistema BPS”⁵⁹. Ello significó que los ingresos por concepto de montepío fueron relativamente superiores a los egresos por jubilaciones y pensiones. Si bien en los primeros años (1945 a 1948) se observa una caída de la prestación media, ella se debió al efecto acumulado de la rebaja de las jubilaciones (50%) del año 1934 y a la incorporación a las cajas de sectores con menores salarios y menores pasividades. Luego, a partir de 1948 la pasividad media real comienza a recuperarse y pasa a evolucionar de manera acompasada con el salario medio real durante la década del cincuenta, en un escenario económico donde la inflación comienza a ganar protagonismo.

Pero en realidad cuando el proceso inflacionario impacte más en el ingreso medio de los pasivos será durante los años sesenta, cuando la suba de precios llega a los tres dígitos. En esta coyuntura, los trabajadores del sector privado contarán con la acción de los sindicatos y los Consejos de Salarios para defender sus ingresos, en tanto que los funcionarios públicos, también por la movilización sindical, lograron que las autoridades estatales atendieran a sus reclamos de aumento de sueldo. Distinta fue la situación de los pasivos que no alcanzaron a mantener el poder de compra de su pasividad y vieron cómo se deterioraban año a año sus ingresos por efectos de la inflación y sólo alcanzan a detener la caída, e incluso lograron cierta recuperación, en los años electorales (1954, 1962 y 1966).

Gráfico 9. Prestación real promedio del “Sistema BPS” y salario real 1945-1967
(Índices, base 1920=100)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Bértola (2002), Bértola et al. (1998)

Otra de las causas del buen desempeño de las cajas fue consecuencia del reiterado incremento en las tasas de aportes obreros-patronales. Como se observa en los cuadros 2 y 3, tanto en la

⁵⁹ El “Sistema BPS” comprende a las Cajas: Civil, Escolar y de Servicios Públicos; de Industria y Comercio; de Trabajadores Rurales y Domésticos y Pensiones a la Vejez.

Caja Civil y Escolar como en la Caja de Industria y Comercio a partir del año 1948 se suceden los aumentos de las tasas de montepíos. Estos incrementos se sancionarán cuando se otorguen nuevos derechos (ejemplo: beneficio de retiro, 1951/1953), se reformulen derechos jubilatorios previos (seguro de paro, 1958), o se concedan aumentos de pasividades.⁶⁰

En la Caja Civil y Escolar del Cuadro 2 se puede observar el importante incremento del aporte patronal estatal, que pasa del 5% (1935) al 20% (1967), para luego comenzar su descenso. A su vez, se constata que el aporte de los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales siempre se situó por encima de la tasa del aporte patronal del Gobierno Central, debiendo cargar los entes con un gravamen superior para solventar en parte las erogaciones que significaba la jubilación de los funcionarios públicos en general. Por su parte, los aportes personales también se incrementaron, o sea que los beneficios estuvieron financiados por los propios trabajadores a los que se le aplicaba montepíos de escala progresiva, de forma que los trabajadores con mayores salarios debían soportar una mayor tasa de montepío, aplicándose no sólo el principio de mayor carga tributaria a los trabajadores con mayor capacidad contributiva, sino que también se combinaba con el principio de redistribución del ingreso al operarse una redistribución de los trabajadores activos a favor de los pasivos.

Cuadro 2. Aportes obrero-patronales de la Caja Civil y Escolar 1928-1972
(en porcentaje)

período	Aporte Patronal			Aporte Personal	
	Adm.Centr	Municip	E.A. y S.D.	hombre	mujer
14/8/35 - 31/5/39	5%	8%	8%	6%	
1/6/39 - 30/12/48	8%	8%	8%	8%	
1/1/49 - 15/2/51	10% (*)	10%	10% (*)	8% a 12%	
16/2/51 - 31/1/57	10% (*)	10%	10% (*)	9% a 13%	
1/2/57 - 31/8/60	12%	12%	15%	10% a 14%	
1/9/60 - 30/12/61	15%	12%	15%	13% a 16%	
1/1/62 - 31/12/65	15%	17%	20%	14% a 17%	
1/1/66 - 31/12/66	15%	17%	20%	17%	
1/1/67 - 31/12/72	15%	17%	20%	15%	

Fuente: RNL, Bonini de Giorgi-Haro (1973)

(*) Ley 11.496 (27/09/1950) fija en 12% el aporte patronal para P. Legislativo y Judicial, ANP, ANCAP, UTE, Frigorífico Nacional y Cajas de Jubilaciones.

A su vez, las tasas de aportes de la Caja de Industria y Comercio (Cuadro 3) también se incrementaron para financiar los mayores costos que suponían el otorgamiento de nuevos derechos y el aumento de las pasividades. Al igual que ocurrió en la Caja Civil (1957), a partir de 1959 se incrementó en 1% el aporte de las trabajadoras mujeres para cubrir ciertos beneficios especiales de que gozaban (ley madre y jubilación a una edad menor).

⁶⁰ Los aumentos de las pasividades durante este período se otorgaron por ley en los siguientes años: 1947, 1950, 1954, 1957, 1960, 1961, 1962 y 1966, concediéndose muchos de estos aumentos en años electorales.

Cuadros 3. Aportes obrero-patronales de la Caja de Industria y Comercio 1928-1972

(en porcentaje)

período	Aporte Patronal		Aporte Personal	
	s/sueldos	s/serv.e ingr.(*)	hombre	mujer
27/08/28 - 4/08/35	9%	2% o 3%o	5%	
5/08/35 - 3/02/47	6% (**)	2% o 3%o	5%	
4/02/47 - 3/02/48	7%	2% o 3%o	5%	
4/02/48 - 31/10/50	7%	2% o 3%o	5%	
1/11/50 - 31/10/51	9%	2% o 3%o	7% a 10%	
1/11/51 - 31/10/52	10%	2% o 3%o	7% a 10%	
1/11/52 - 20/12/53	11%	2% o 3%o	8% a 11%	
21/12/53 - 31/01/57	12%	2% o 3%o	9% a 12%	
1/02/57 - 31/08/57	13%	2% o 3%o	9% a 14%	
1/09/57 - 31/12/58	13%	2% o 3%o	9% a 15%	
1/01/59 - 28/2/59	13%	2% o 3%o	9% a 15%	10% a 16%
1/3/59 - 30/8/60	14%	2% o 3%o	10% a 16%	11% a 17%
1/09/60 - 30/12/61	15%	2%	11% a 17%	12% a 18%
1/01/62 - 31/12/72	20%		12% a 18%	13% a 19%

Fuente: RNL D, Rose (1957), Esponda Campaña (1958), Belistri de Mila-Zubillaga (1964).

(*) Ley 8.721 (16/08/1928): establece un aporte patronal del 3%o sobre entradas brutas de venta o servicios que realicen o, en su defecto, un 2% sobre los sueldos que abonen.

(**) Ley 9.493 (10/08/1935): se incrementa en 3% el aporte patronal en caso de ser una empresa que goce de privilegio industrial o protección arancelaria.

Pero pese a la relativa estabilidad financiera de las Cajas, desde el Parlamento surgían fuertes críticas al estado financiero de los distintos organismos previsionales. En mayo de 1955, el diputado Arismendi interpelaba al Ministro de Instrucción Pública y Previsión Social y al Ministro de Hacienda debido a las deudas que distintos organismos estatales mantenían con la Caja Civil, que representaban más del 70% de los ingresos del organismo. A su vez, señalaba que la situación financiera de la Caja de Industria y Comercio, con ser mejor, no dejaba de ser precaria en la medida que existían más de 75.000 expedientes jubilatorios esperando resolución y la evasión estaba extendida dentro del sector de industria y comercio. Además, Arismendi denunciaba la conducta del Estado que atentaba contra la salud financiera de los organismos previsionales, debido a que les entregaba títulos de deuda que no lograba colocar en el mercado y que los institutos debían retener para evitar la pérdida de su valor en caso de querer venderlos ante el peligro de saturar la plaza.⁶¹

Finalmente, cabe referenciar al último instituto previsional estatal que se organiza en este período: la Caja de Trabajadores Rurales, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez. Esta Caja, si bien se crea por ley en 1943, recién comienza a funcionar como organismo unitario a fines de 1950 cuando se organiza definitivamente el Fondo de los Trabajadores Rurales. Entretanto, el Fondo de Servicio Doméstico se integra a la Caja de Industria (1942) y el Instituto de Pensiones a la Vejez funciona independientemente (1919).

⁶¹ DSCR, tomo 502, pág. 371 a 384.

En materia de financiamiento, los ingresos legítimos de la nueva caja se integraron con los aportes obrero-patronales del sector rural y de servicio doméstico y con el producido de impuestos que gravaban la propiedad inmueble, impuestos específicos a ciertos consumos (bebidas alcohólicas, combustible, etc.) e impuestos a las transacciones agropecuarias. Con relación a la causal de jubilación por despido, este derecho no fue reconocido a estos trabajadores. En su lugar, se estableció un seguro de desempleo de seis meses al podía acceder el individuo (trabajadores rurales y trabajadores domésticos) solamente tres veces durante su vida laboral, debiendo mediar entre cada dos veces que se recibe el amparo un plazo no menor de dos años. Posteriormente, tras la reforma de octubre de 1950 y la definitiva organización del Instituto, el subsidio por desempleo se suprimirá.⁶²

5.3.2. El proceso de “empapelamiento de las cajas”

Durante el período 1947-1967 las cajas cerraron sus ejercicios presupuestales anuales –en general– con resultados positivos, que destinaron en su mayor parte (por disposición legal) a la compra de deuda pública. Esta manera de disponer de los superávits se había establecido al momento de crear los distintos organismos con el objetivo de asegurar una capitalización segura al contar con la garantía del Estado. Pero este proceso, que en un principio ofrecía certeza y estabilidad en el manejo de las reservas, comienza a desvirtuarse en la medida que la inflación se instala definitivamente en la economía del país desde mediados de la década de los cuarenta. Es durante este período en que se constata el fenómeno conocido como “empapelamiento de las cajas”. El “empapelamiento” se produce debido a que los organismos previsionales se ven obligados a invertir sus superávits en papeles públicos que ofrecían un moderado interés (5% o 6%) en un escenario económico en que la inflación se instala como un dato de la realidad que se debía tomar en cuenta frente a cualquier iniciativa de inversión.

El proceso de empapelamiento en sí mismo se desarrolló por dos vías. La primera fue aprovechando la disposición que imponía a los organismos destinar la mayor parte de sus superávits a crear reservas en títulos de deuda.⁶³ La segunda vía fue retener las rentas afectadas e incluso parte de los aportes obrero-patronales que correspondían a las cajas y, luego, saldar estos adeudos entregando títulos de deuda que no encontraban compradores en el público, en general, debido a las bajas tasas de retorno.

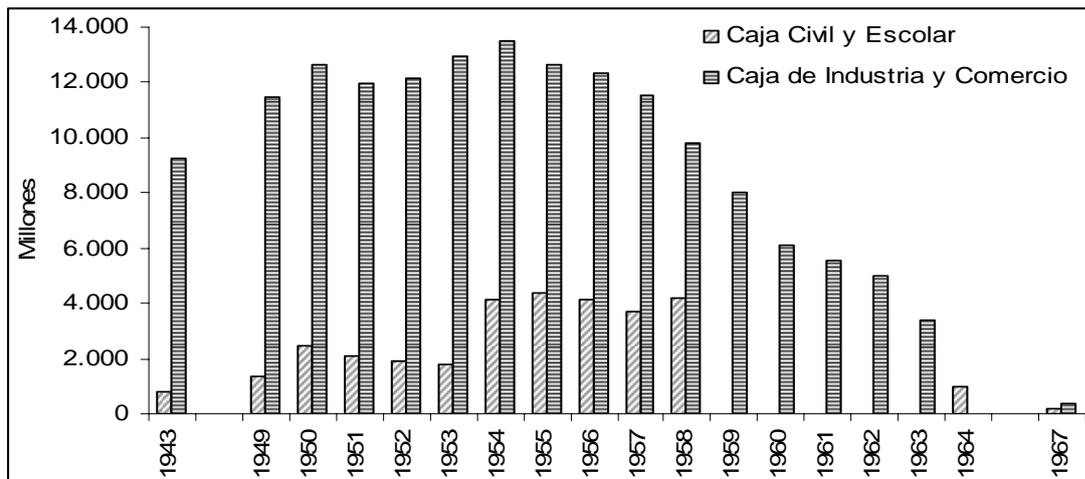
El problema de mantener un stock de deuda pública no provenía de la seguridad del pago que ofrecía el Estado, sino del hecho de que estos papeles en pesos no se encontraban indexados a la inflación y sólo ofrecían como dividendo el pago de intereses (5% o 6%) que resultaban negativos dada la tasa de inflación promedio del período (1947-1967) que se situó en el entorno del 27,5%.⁶⁴

⁶² Ante la falta de datos fehacientes relativos a los ingresos entre 1951 y 1963 no se puede analizar el resultado financiero del instituto.

⁶³ Esta obligación de destinar gran parte de los superávits a la compra de títulos públicos también rigió para los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales.

⁶⁴ Durante el período 1947-1967 sólo en cuatro años la inflación se ubicó por debajo del 6%. Si se subdivide el período en dos tramos, se puede observar que para los años 1947-1956 la inflación promedio fue del 7,9%, en

Gráfico 10. Evolución del valor real de las reservas de las Cajas Civil y Escolar y de Industria y Comercio 1943-1967 (pesos constantes: 1997)



Fuente: Cordones Alcoba (1946), Iglesias (1961), CIDE (1965), Kneit (1966), Trigo (1966).

En el Gráfico 10, se observa la pérdida de valor de las reservas por efecto de la inflación. Es importante retener que durante todo este período (1943-1967) las reservas se incrementaron en términos nominales. En el caso de la Caja Civil y Escolar el aumento fue de 35 veces el monto de reserva inicial, en tanto que en la Caja de Industria y Comercio las reservas se quintuplicaron a valores corrientes. Pese a estos incrementos nominales, hacia 1967 las reservas en términos reales habían desaparecido, no porque se hubieran destinado al pago de prestaciones sino por efecto directo de la suba general de precios que había provocado la depreciación absoluta de dichos papeles públicos.

A su vez, la salud financiera de las Cajas se vio minada por la conducta del Estado, que retenía el pago de ingresos legítimos (impuestos afectados y aportes obrero-patronales) de los organismos previsionales y luego saldaba su deuda entregando papeles públicos depreciados y que no encontraban compradores privados en plaza. El Tribunal de Cuentas advirtió sobre este modo de operar del Gobierno Central, que desconocía disposiciones legales expresas contra la creación de deuda sin autorización previa del Parlamento. En el informe presentado por el Tribunal sobre la Rendición de Cuentas de 1955, señalaba: *“los fondos que se recaudan por cuenta de los organismos de Previsión, constituyen un arbitrio que financia los desequilibrios que se producen entre los ingresos y pagos que debe recaudar y realizar respectivamente, el Tesoro Nacional. Se constituye así una nueva expresión de deuda flotante, sin que exista precepto legal que la autorice, y representa una contravención a las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la ley N° 11925 de 27 de marzo de 1953... este pasivo financiero acusa un ritmo creciente, lo que revela la incapacidad del giro normal del Tesoro Público, para librarse de él”*.⁶⁵

En el Cuadro 5 se consignan los adeudos que el Gobierno Central mantenía con la Caja de Industria y Comercio, relacionándolos con los ingresos efectivos totales de este organismo.

tanto que, entre 1957-1967, cuando la tasa de inflación deja de ser de un dígito, el promedio de la suba de precios se sitúa en el entorno del 45,2%.

⁶⁵ Tribunal de Cuentas, *Memoria correspondiente al año 1957*, pág. 33.

Durante el período 1953-1963, las deudas del Estado con el organismo se ubicaron promedialmente en el entorno del 16%, porcentaje significativo si no se pierde de vista el proceso inflacionario que vivía la economía uruguaya.

Cuadro 5. Ratio de Deuda del Ministerio de Hacienda respecto a los ingresos anuales de la Caja de Industria y Comercio (en porcentaje)

año	Deuda Minis. /Ingreso Caja
1953	9,2
1954	15,8
1954	21,0
1956	24,4
1957	16,4
1958	18,9
1959	6,6
1960	8,4
1961	17,3
1962	19,1
1963	17,4

Fuente: Kneit (1964)

Este atraso en el pago de retenciones realizadas por los distintos organismos del Estado también lo soportaba la Caja Civil y Escolar. Pese a que se carece de datos continuos, esta situación se agravó en los primeros años de la década del sesenta (1960 a 1963), cuando los saldos deudores de los distintos organismos estatales llegaban a \$ 1.520:332.705, lo que representaba más de dos veces los ingresos anuales de la Caja Civil.⁶⁶ Esta situación, que hacia setiembre de 1963 ponía en peligro el regular pago de las pasividades, llevó a las autoridades de la Caja Civil y Escolar a embargar todos los fondos y créditos de los organismos estatales deudores, provocando la paralización de la gestión financiera de estos organismos por 48 horas hasta que se acordó un compromiso de pago.⁶⁷

Este proceso de empapelamiento de las Cajas llevó a que desde el Parlamento se impulsara la diversificación de las inversiones, autorizándose que el 25% de las reservas se pudieran destinar a la construcción de viviendas. A su vez, se propuso que las Cajas dispusieran de parte de sus superávits para aplicarla en inversiones productivas que incrementaran los puestos de trabajo en momentos en que la economía del país se estancaba (1957). Incluso, se advirtió que si se seguía obligando a estos organismos a invertir preferentemente en Deuda Pública, se corría el riesgo de atar sus destinos al destino financiero del Estado en momentos muy poco propicios para ello.

Frente a una economía estancada y un Estado que no podía cubrir sus gastos corrientes, la emisión de Deuda Pública se incrementa encontrando compradores seguros en los entes públicos, en especial, las Cajas. Pero, a su vez, el Estado también recurrió al impuesto

⁶⁶ E. Trigo (1966), pág. 152.

⁶⁷ E. Trigo (1966), pág. 150.

inflacionario para cubrir su déficit y deterioraba gravemente la rentabilidad de títulos de deuda no indexados. Entonces el Estado no sólo descapitalizaba a los organismos previsionales con la inflación sino también los obligaba a asistirlo financieramente colocando Deuda producto de su desajuste presupuestal.

En definitiva, este período muestra unas Cajas que incrementan sus reservas nominales pero, a su vez, prosiguen acumulando deudas en la medida que demoran la tramitación de los expedientes jubilatorios. A este respecto, H. Finch señala que “las demoras eran en parte resultado de la ineficiencia administrativa y métodos dilatorios propios de una burocracia, y en parte un intento de reducir las jubilaciones al nivel del ingreso de la Caja”, sin perjuicio, del componente de ardid político que contenía esta demora, transformando al político profesional en un personero esencial al momento de acceder a derechos jubilatorios preexistentes.⁶⁸

En consecuencia, si bien la situación financiera de las Cajas se vio favorecida por el aumento del empleo, el incremento del salario real que se mantuvo por encima de la pasividad promedio, el aumento de las tasas de aportes y la retracción en el número de pasividades concedidas. La acción conjunta de estos elementos permitió que los organismos previsionales arrojaran superávits que se destinaron a engrosar las reservas. Pero esta estabilidad financiera de las Cajas era engañosa en la medida que el efecto inflacionario prosiguiera deteriorando el valor real de títulos de deuda que durante casi todo el período ofrecieron tasas negativas de interés. Proceso inflacionario que terminó por licuar estos activos. Pero, a su vez, otro de los peligros que enfrentaban las Cajas era que la economía del país se estancara y cayera el empleo y el salario real afectando los ingresos de los organismos, como comenzó a suceder hacia fines de la década del cincuenta.

Finalmente, para el afiliado se veía obligado a efectuar aportes bajo la premisa de la capitalización pero en los hechos estaba integrado a un régimen era de reparto; o sea que, en un futuro mediato, cuando el afiliado reclamara sus derechos jubilatorios probablemente la situación financiera de las Cajas no permitiría a éste a acceder a una pasividad acorde con los aportes realizados. Todos estos malos augurios se harán realidad a partir de la década del setenta.

5.4. El Banco de Previsión Social y la reforma del sistema (1967-2008)

El Banco de Previsión Social se crea con la Constitución de 1967. El nuevo organismo, al igual que había pasado con el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay (1934), busca centralizar los distintos organismos previsionales con el objetivo de racionalizar las prestaciones y beneficios que brindaban los distintos institutos, mejorar la eficiencia administrativa de los servicios y reunir en un fondo común los distintos ingresos.

⁶⁸ H. Finch (1979), pág. 223.

En este nuevo diseño no fueron ajenas las previsiones realizadas por la CIDE (1965) tendientes a estructurar un organismo más centralizado en la medida que *“la actual autonomía, en que cada ente diseña, ejecuta y controla su propia política no beneficia al sistema ni a sus Institutos ni, por supuesto, a los propios cotizantes y beneficiarios”*.⁶⁹

El Banco de Previsión Social reunirá a las distintas Cajas (Civil y Escolar; Industria y Comercio; Rural, Domésticos y Pensiones a la Vejez) que mantendrán cierta autonomía técnica referida al cumplimiento de sus respectivos programas presupuestales.

Este esquema organizativo se reformulará radicalmente con el Acto Institucional N°9 (1979), que suprimirá el BPS como ente autónomo y el sistema se organizará como una Dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En esta nueva Dirección General de la Seguridad Social se crean distintas direcciones subordinadas que guardarán relación con el tipo de prestación que efectúen.⁷⁰

En 1986 la ley 15.800 se deja sin efecto la centralización y se reinstitucionaliza el BPS como ente autónomo. En el nuevo organismo se crean cinco áreas o servicios con cometidos específicos: prestaciones de pasividades y ancianidad, prestaciones de activos, asesoría tributaria y recaudación, administración y servicios, área de la salud. En la nueva estructura y de conformidad con el precepto constitucional cada uno de los sectores interesados tendría un representante en el Directorio del Ente.

La última reforma de importancia es la de 1996, que crea el sistema de las AFAP.⁷¹ En el nuevo diseño se coordina un sistema previsional mixto de reparto y de capitalización. El sistema de reparto de solidaridad intergeneracional quedaba a cargo del BPS, en tanto que el sistema de capitalización por ahorro individual será administrado por las AFAP. Esta reforma *“priorizó la búsqueda de un sistema sustentable, bajo la promesa de mejores prestaciones futuras”*⁷² con el objetivo de que el beneficiario percibiera una pasividad que se ajustara al aporte realizado durante los años de trabajo. Aunque no es materia de análisis en este trabajo, su implementación e impacto en las finanzas del BPS y del Gobierno Central ha sido largamente estudiado. En lo inmediato, significó que el Estado renunciara a un porcentaje de los aportes que financiaban el sistema, destinándolos a un sistema de capitalización individual y no ya colectiva.

Volviendo a la reforma que inicia el período (BPS, 1967), los planteos de la CIDE (1965) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1972) fueron insumos importantes.

Para la CIDE el principal sostén del sistema debía ser el Estado, financiándose el sistema a través del impuesto a la renta personal que se ajustaba a la capacidad contributiva de cada individuo. También propuso la eliminación progresiva del aporte patronal. A su entender, ello

⁶⁹ CIDE (1965), tomo IV, pág. RS29.

⁷⁰ Direcciones subordinadas: Asignaciones Familiares, Seguros Sociales de Enfermedad, Seguros de Desempleo, Pasividades Civiles y Escolares, Pasividades de la Industria y Comercio, Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico, Procesamiento de Datos, Recaudación y Fiscalización.

⁷¹ AFAP: Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional.

⁷² P. Azar *et al.* (2009), pág. 294.

traería ventajas importantes para la economía en su conjunto porque *“abarataría los costos de mano de obra alentando así su mayor empleo por parte del empresario; reduciría el precio de los artículos que se producen para el mercado favoreciendo así al consumo popular y mejoraría, por último, la capacidad de competencia de la producción nacional exportable.”*⁷³

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (1972), sostuvo que la exacción que se hacía a los salarios para financiar el sistema de seguridad social era muy elevada. A su entender, mientras se mantuvieran las altas tasas de imposición sobre los salarios la producción exportable perdería competitividad por el costo de la mano de obra: *“es evidente que si las exportaciones tienen prioridad en los objetivos de crecimiento y si se han de exportar bienes con alto contenido de mano de obra, una fuerte imposición sobre los salarios es un serio inconveniente.”*⁷⁴ La solución era la *“reducción de la imposición sobre los salarios y su parcial reemplazo por otras fuentes de financiamiento”* para alcanzar el objetivo de financiar a la seguridad social con *“impuestos que no recaigan sobre el salario directamente”*.⁷⁵

Estas dos propuestas de financiamiento partían del hecho de que el factor trabajo –en el cual el país tenía una ventaja comparativa– era demasiado costoso, afectando negativamente la competitividad de nuestra producción exportable, debiéndose ir hacia la progresiva rebaja de las tasas de los aportes obreros-patronales. Pese a la coincidencia en el diagnóstico, las soluciones difieren sustancialmente en la forma de financiar la seguridad social. Mientras la CIDE, fiel a su propuesta de reforma tributaria, proponía que el costo del Estado y de la seguridad social se repartiera entre los individuos atendiendo a la capacidad contributiva (impuesto a la renta), la OPP proponía replantear el diseño del impuesto a la renta y se pronunciaba decididamente a favor de una reforma impositiva basada en el impuesto al valor agregado.

Enfrentadas a estas ideas, las autoridades optan por la rebaja de aportes, en especial debido a que a partir de la década del setenta el país adhiere al modelo de sustitución de exportaciones.⁷⁶ En este nuevo esquema de financiamiento, además de la rebaja de aportes, también debían eliminarse un conjunto excesivo de impuestos indirectos afectados a las Cajas, pero de muy poco rendimiento.

Si se analiza la evolución de las tasas de aportes obrero-patronales (cuadros 6 y 7) durante el período, se observa una pronunciada caída en las tasas hasta los primeros años de la década del ochenta. Luego, por efecto de la crisis económica y la caída de los ingresos del BPS, las autoridades se ven en la necesidad de incrementarlos por la vía de aumentos de las tasas obrero-patronales.

⁷³ CIDE (1965), pág. RS28.

⁷⁴ OPP (1972), pág. 473.

⁷⁵ OPP (1972), págs. 473 y 478.

⁷⁶ V. Bulmer-Thomas (1998), pág. 388.

**Cuadros 6. Aportes obrero- patronales de la Caja de Industria y Comercio 1972-2002
(en porcentaje)**

periodo	Aporte Patronal	Aporte Personal	
	s/sueldos	hombre	mujer
1/01/62 - 31/12/72	20%	12% a 18%	13% a 19%
1/01/73 - 30/06/73	15%	15%	16%
1/07/73 - 31/12/73	15%	12%	13%
1/01/74 - 30/06/75	15%	10%	11%
1/07/75 - 31/12/79	15%	12%	13%
1/01/80 a 31/05/80	13%	12%	13%
1/06/80 - 31/12/81	10%	10%	
1/01/82 - 30/10/82	8%	10%	
1/11/82 - 30/09/84	10%	13%	
1/10/84 - 30/09/89	12%	13%	
1/10/89- 28/02/90	13%	13%	
1/03/90 - 31/12/92	16,5%	13%	
1/01/93 - 31/03/96	14,5% (*)	15%	
1/04/96 - 31/12/02	12,5% (*)	15%	

Fuente: RNLD, Boletín Estadístico-BPS

(*) El 1/07/1975 el aporte patronal de la industria manufacturera se fija en 8,5%. El 1/07/2000 la tasa se fija en 6,5%.

En el sector privado de la actividad industrial y comercial (cuadro 6) se observa que se cumple la política de rebaja de aportes obrero-patronales entre 1972 y 1982, cuando en conjunto caen del 38% y 39% hasta alcanzar la tasa conjunta de 18% en el año 1982. Luego, por efecto directo de la crisis económica inaugurada por el “*quiebre de la tablita*”,⁷⁷ las tasas sufren un leve aumento de manera de asegurar los ingresos del BPS para que pudiera hacer frente a las erogaciones que le imponía el pago de las pasividades. Se debe tener presente que a causa de esta crisis el PBI del país sufre una caída del 15% entre 1981 y 1984, en tanto que el desempleo se dispara pasando del 6% al 14%. El efecto combinado de estos dos hechos provocó una caída de ingresos que se buscó amortiguar con el aumento de las tasas obrero-patronales.

Luego, ya en democracia, las tasas de aportes continúan incrementándose con el objetivo de aminorar los desajustes económicos-financieros del BPS. Las tasas obrero-patronales en conjunto llegan a un pico de 29,5% entre 1990 y 1996. Posteriormente, con la creación del sistema provisional mixto los aportes sufrirán una leve caída para situarse en conjunto en el orden del 27,5%.

Esta política de reducción de las tasas de aportes para abaratar la mano de obra operó de manera distinta al beneficiarse los patronos con una rebaja de aportes mayores a los de los montepíos de los trabajadores. El objetivo de este diseño de política fue liberar una mayor tasa de ganancia al empresario de manera que éste lo aplicase a la inversión productiva.

⁷⁷ Durante los años 1978 a 1982 en materia cambiaria el Uruguay adopta un sistema de tipo de cambio fijo preanunciado que se conoció como “la tablita”. En este sistema el Banco Central del Uruguay fijaba para el futuro (hasta con seis meses de anticipación) la paridad cambiaria del peso respecto del dólar.

**Cuadros 7. Aportes obrero- patronales de la Caja Civil y Escolar 1972-2002
(en porcentaje)**

período	Aporte Patronal			Aporte Personal
	Adm.Centr	Municip	E.A. y S.D.	
1/1/67 - 31/12/72	15%	17%	20%	15%
1/1/73 - 31/12/73	15%	17%	20%	12%
1/1/74 - 30/10/82	15%	17%	20%	10%
1/11/82 - 31/12/85	15%	17%	20%	13%
1/01/86 - 30/09/89	15%	15%	20%	13%
1/10/89 - 28/02/90	16%	16%	21%	13%
1/03/90 - 31/12/90	19,5%	19,5%	24,5%	13%
1/01/91 - 31/03/96	19,5%	16,5%	24,5%	13%
1/04/96 - 31/12/02	19,5%	16,5%	24,5%	15%

Fuente: RNLD, Boletín Estadístico-BPS

En el sector público (Cuadro 7), en cambio, se observa que la política seguida en materia de aportes obrero-patronales no fue la misma. En este caso los aportes patronales tendieron a incrementarse; en especial, la tasa de aporte patronal de los entes autónomos industriales y comerciales. Esta decisión de exigir mayores aportes a los entes reiteraba una política inaugurada en la década del veinte de trasladar un porcentaje mayor de los costos de las pasividades de toda la plantilla de funcionarios públicos sobre la posible ganancia de éstas empresas.⁷⁸ En materia de aportes obreros (Cuadro 4), se desprende que sufrieron una importante reducción entre 1974 y 1982 pasando la tasa del 15% al 10%. Hacia fines del año 1982, por efecto directo de la crisis económica de ese año, la tasa sufre un incremento de tres puntos (13%). Luego, en 1996, al crearse el sistema jubilatorio mixto que en los hechos redujo los ingresos del BPS al disponer que parte del montepío se destinara a las cuentas personales administradas por las AFAP, la tasa vuelve a ubicarse en el 15%.

En definitiva, como se deduce de la evolución de las tasas obrero-patronales de los sectores privado y público, la reducción de tasas no operó de igual forma en las respectivas Cajas. Si bien el principio general que guió la rebaja de aportes fue abaratar la mano de obra, el mismo operó respecto de la Caja de Industria y Comercio. En cambio, en el sector público las tasas tendieron a mantenerse e incrementarse con el objetivo de enjugar el déficit de la Caja Civil y Escolar. No fue ajeno a este diseño de política el hecho de que en la Caja de Industria y Comercio no se producían déficit o no eran importantes. A su vez, no debe perderse de vista que cualquier aumento de la tasa de aportes repercutía inmediatamente en el precio de la producción, pudiendo afectar negativamente la exportación. En cambio, el producto que ofrecía el Estado y sus empresas se destinaba preferentemente al mercado local y sólo

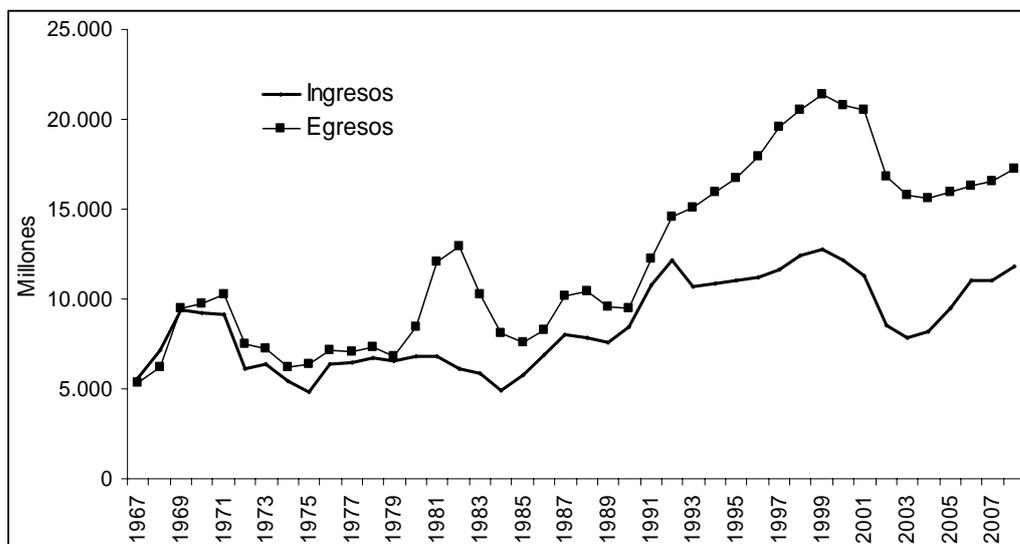
⁷⁸ En la primera mitad del siglo fue común reclamar de los entes industriales y comerciales contribuciones extraordinarias con destino a la Caja Civil y la Caja Escolar; incluso, se llegó a fijar contribuciones anuales obligatorias durante la década del treinta. Estas entregas de dinero se hacían por fuera de cualquier obligación por el pago de aportes.

indirectamente podía afectar el precio de la producción exportable, razón por la cual podían sostenerse o aumentarse las tasas.

Finalmente, si se observa como evolucionaron los aportes obrero-patronales de la Caja Civil y Escolar, se arriba a que en conjunto, si bien en un principio eran menores que los de la Caja de Industria y Comercio (30% a 35% y 38%, respectivamente), a partir de 1974 las tasas de la caja del sector público pasan a superar a las de ésta hasta alcanzar una diferencia del 12% (1996 a 2002) entre los aportes del sector privado y el de las empresas industriales propiedad del Estado. Esta política de que el mayor costo de la seguridad social recayera sobre el Estado se confirma al asignarse un porcentaje de la tasa del IVA (1991) y con la creación del impuesto indirecto COFIS destinado al BPS.⁷⁹

Al analizar la evolución de los ingresos y egresos del BPS (Gráfico 11) se observa que durante todo el período los resultados del organismo fueron deficitarios; por supuesto, no hay que perder de vista que desde la década del setenta se implementó una política de rebaja de aportes que afectó seriamente los ingresos del organismo. Si bien la eliminación de derechos (jubilación por ley madre, aguinaldo de pasivos, beneficio de retiro) alivió los egresos, la significativa rebaja de aportes impidió que se equilibrara el resultado financiero.

Gráfico 11. Ingresos y egresos del Banco de Previsión Social 1967-2008
(pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Boletín Estadístico del BPS, Viéitez y Minetti (1984).

Nota: los ingresos no incluyen el IVA afectado ni la asistencia financiera del Gobierno Central.

Otra de las causas del mal desempeño del organismo debe buscarse en las características demográficas del Uruguay que evidencia una prematura transición demográfica, que llevó a que el proceso y los resultados se asemejaran más a los países europeos más desarrollados que

⁷⁹ En 2001 se crea el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) gravando la venta de bienes nacionales e importados con una tasa del 3%; no así los servicios.

al proceso demográfico de los países latinoamericanos. Esta transición, que se procesa desde fines del siglo XIX y durante las primeras seis décadas del siglo XX, se expresó en una baja en la natalidad, el aumento de la esperanza de vida, la caída de las corrientes inmigratorias que recibe el país y el progresivo incremento de la emigración a partir de la década del setenta.⁸⁰

El efecto conjunto de todas estas determinantes llevó al lento envejecimiento de la población durante el siglo XX, que impactará negativamente en la ecuación financiera del sistema de la seguridad social en su conjunto al aumentar relativamente más la población mayor a 65 años que el resto de la población. En un sistema que al crearse fijaba como edad mínima para jubilarse entre los 55 y 60 y donde la vida apenas superaba los 50 años, se verá que entre 1908-1963 la esperanza de vida aumente en 18 años, al tiempo que la tasa de fecundidad se reduzca en 50% pasando de 6 hijos a 3 hijos por mujer. Este tránsito demográfico que se venía procesando, que se suma a los problemas de descapitalización que durante los años sesenta sufren los organismos previsionales, impactará en la ecuación financiera del BPS a partir de los años sesenta volviendo imprescindible la asistencia financiera del Gobierno Central.

A su vez, la brecha que se produce entre ingresos y egresos se incrementa marcadamente a partir de 1990 por dos razones: la indexación de las pasividades de 1989 y la reforma estructural de 1996. Con la reforma constitucional de 1989, las pasividades quedaron indexadas al índice medio de salarios, lo que provocó que los aumentos no dependieran de la decisión exclusiva del Poder Ejecutivo y, en cambio, quedarán fijadas por el promedio anual de aumento salarial de la economía. Por su parte, la reforma estructural de 1996 (sistema mixto) implicó un cambio del sistema afectando los ingresos genuinos del BPS debido al trasiego de parte de éstos, los cuales se acreditan en la cuenta personal del trabajador que administran los fondos de ahorro previsional (AFAP). Estos cambios en la manera de fijar el índice de aumento de las pasividades y en el monto de ingresos del BPS determinaron el agravamiento de la ecuación financiera deficitaria del sistema y la necesidad de arbitrar nuevas soluciones al problema.

Como se puede observar en el gráfico 11, el problema del desfinanciamiento del sistema comienza a principios de la década del setenta tornándose el déficit en un mal endémico del sistema de seguridad social. El Estado, en su carácter de garante último del servicio de pasividades, tendrá que socorrer financieramente al BPS para que éste cumpla con sus cometidos.

Ante la persistencia y el agravamiento de la situación deficitaria del organismo, a principios de los noventa se reedita la política de afectar el producido de ciertos impuestos al pago de pasividades. Así, en 1991 se afecta el 6% de la recaudación del IVA al BPS, al tiempo que se incrementa la tasa del impuesto a los sueldos (IRP) cuyo producido se destina a cubrir los déficit del sistema de seguridad social. Pese a este refuerzo de los ingresos, los déficit se

⁸⁰ Pellegrino (2003).

seguirán produciendo y el Estado continuará afectando el producido de nuevos impuestos (COFIS), así como asistiendo financieramente al sistema.

6. Las cajas estatales centralizadas: la Caja Militar y la Caja Policial

Dentro de la estructura global del sistema provisional se encuentran dos organismos previsionales particulares por el carácter profesional de sus beneficiarios y su ubicación institucional dentro el Estado: el Servicio de Retiros y Pensiones Militares y el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales. Ambos organismos a partir de 1974 quedan institucionalmente centralizados al Poder Ejecutivo y dependen de los respectivos ministerios de Defensa Nacional y del Interior. Con anterioridad, la Caja Militar era un ente estatal autónomo con patrimonio propio, en tanto que los funcionarios policiales se encontraban afiliados a la Caja Civil.

Además de esta característica de la centralización y la calidad profesional de sus beneficiarios, la particularidad ha sido el costo que ha significado para el Estado la garantía del servicio de pasividades, en la medida que desde la creación de estos institutos Rentas Generales siempre se ha visto en la necesidad de asistirlos financieramente.

La Caja Militar se crea en 1911 con el objetivo de atender el pago de pensiones de las viudas y de los hijos de los oficiales fallecidos, extendiéndose a los causahabientes de la tropa a partir de 1919. Con relación a los retirados militares, sus pasividades se seguirán pagando con cargo a Rentas Generales. Será recién en 1960 que el pago de los retirados militares pase a la órbita de la Caja Militar.

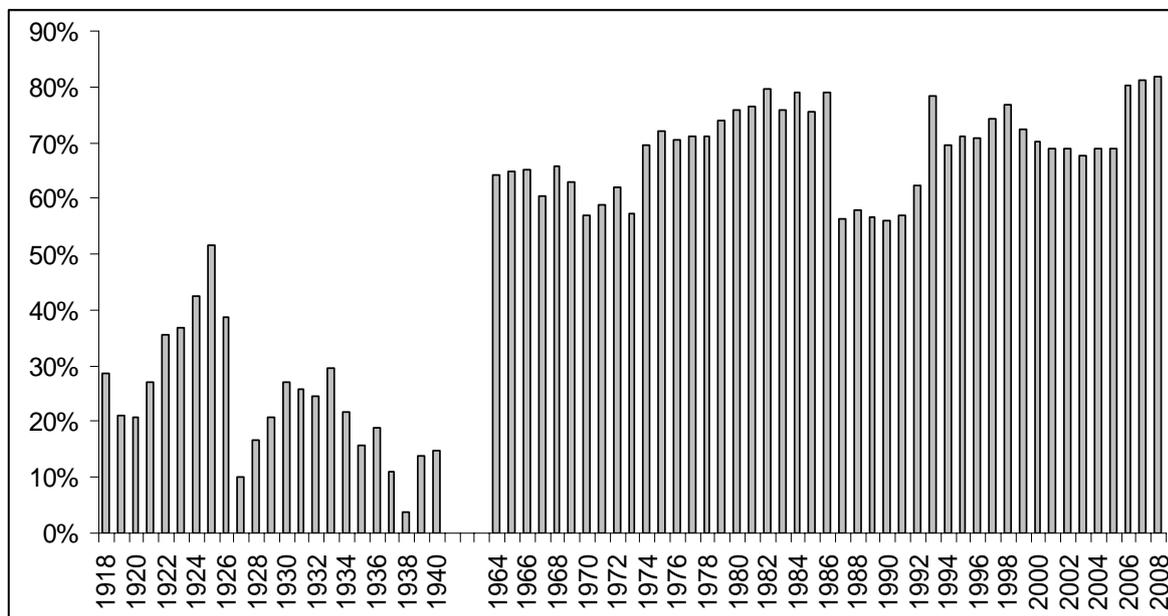
Los ingresos del instituto desde su creación dependieron de los montepíos de los afiliados, el producido de ciertos impuestos específicos menores, un porcentaje sobre las utilidades de la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos y una contribución del Estado, sin perjuicio del compromiso de asistencia financiera que el Gobierno Central asumía para el caso en que instituto no pudiera hacer frente a las prestaciones.⁸¹

Del análisis de los resultados financieros de la Caja Militar (Gráfico 12) se puede observar que la asistencia de Rentas Generales fue permanente entre 1918 y 1940, llegando a representar hasta el 50% de los egresos en el año 1925. Si bien no se tienen datos para cuantificar la asistencia financiera entre 1940 y 1963, se puede intuir que debió continuar. Luego, para el período 1964-2008 el porcentaje de asistencia financiera se incrementa significativamente y se pueden detectar cinco sub-períodos. Entre 1964 y 1973 la asistencia se situó en el entorno del 62%. Con la llegada de la dictadura y ante el aumento de la jubilación de los retirados militares, la asistencia promedialmente aumenta en 13 puntos porcentuales, quedando fijada en el 75% entre los años 1974 y 1986. Entre 1986 y 1992 la asistencia se reduce significativamente al 58% de los ingresos debido a que los aumentos de las pasividades militares y de los sueldos del personal en actividad fueron menores repercutiendo

⁸¹ Al momento de crearse la Caja Militar el Estado contribuye con \$20:200.000 (valores constantes de 1997) para conformar las primeras reservas del organismo.

en la ecuación financiera del organismo. Luego, la asistencia vuelve a incrementarse como porcentaje de los ingresos situándose en el orden del 71% entre 1993 y 2005, y en el 81% durante los años 2006 a 2008.

Gráfico 12. Asistencia financiera de Rentas Generales a la Caja Militar 1918-1940 y 1964-2008 (porcentaje sobre los ingresos)



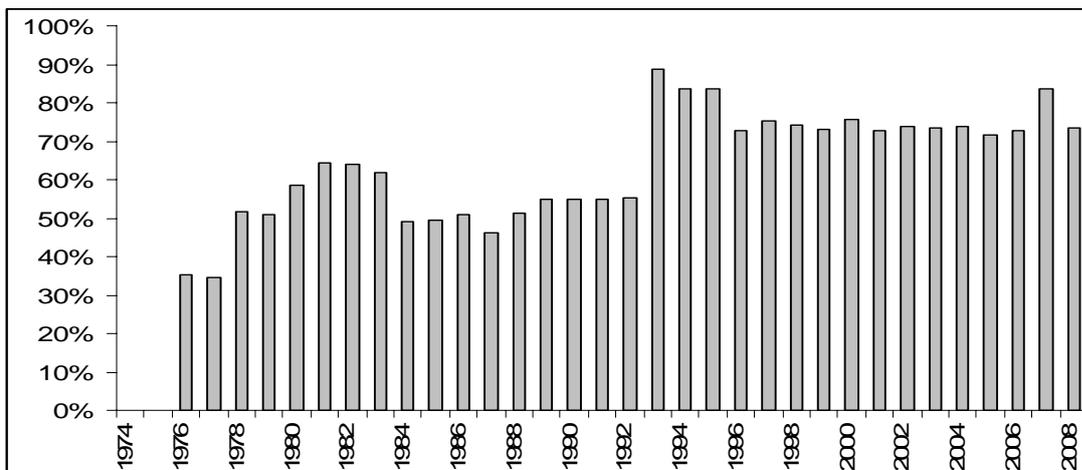
Fuente: Anuarios Estadísticos, Barbato-Garbarino (s/f)

En definitiva, casi desde la creación de esta Caja la asistencia financiera del Estado ha sido esencial para asegurar el cumplimiento de sus cometidos. Dentro de la problemática de su desfinanciamiento habría que mencionar que el plazo de cotización de sus afiliados es menor que en las otras cajas (25 años de servicios efectivos) y al hecho de que el beneficiario al jubilarse accede automáticamente al grado inmediato superior para el cálculo de la pasividad. Además, el principal ingreso del organismo es el montepío de los beneficiarios y la asistencia económica estatal siempre se asumió como indispensable por la calidad profesional de los afiliados y los servicios que prestan al Estado.

La Caja Policial se crea en 1974 para atender el pago de jubilaciones y pensiones del personal policial, que antes estaba afiliado a la Caja Civil. Al igual que el instituto provisional anterior, éste se sostiene financieramente con el montepío de los afiliados y el aporte patronal del Estado. A estos ingresos genuinos hay que agregar la asistencia financiera de Rentas Generales para hacer frente al pago de las pasividades.

En el Gráfico 13 se observa que la asistencia del 34% de los ingresos en 1977, llegó a representar el 89% en 1993, para luego estabilizarse en el entorno del 75%. La misma puede dividirse en dos sub-períodos: entre 1974 y 1992 la asistencia promedialmente fue el 52% de los ingresos; luego, entre 1993 y 2008 se ubica en el 76% del total de ingresos.

**Gráfico 13. Asistencia financiera de Rentas Generales a la Caja Policía 1974-2008
(porcentajes de los ingresos)**



Fuente: Anuarios Estadísticos, Viéitez y Minetti (1984)

En definitiva, estos dos institutos previsionales, pese a sus ingresos genuinos (aportes patronales y personales), siempre debieron recibir la asistencia del Gobierno Central para asegurar el pago de las prestaciones, confundiendo su patrimonio con el patrimonio del Estado y transformándose en una carga para las cuentas públicas.

7. Las cajas privadas

En este apartado se analizará la creación de las cajas profesionales y su desempeño financiero. Dentro de esta categoría se encuentran las cajas profesionales privadas (gremiales) que se organizan como entes paraestatales administrados por sus afiliados y poseen un patrimonio propio. La injerencia del Estado en estos organismos es de control y fiscalización, designando alguno de los directores del organismo pero no presentándose como garante del servicio de pasividades. Estas cajas son: la Caja Bancaria, la Caja Notarial y la Caja de Profesionales Universitarios.

7.1 La Caja Bancaria

La Caja Bancaria se organiza en 1925⁸² y se caracteriza por ser una institución previsional privada de carácter gremial que administra un patrimonio propio. La injerencia del Estado en este organismo la asume el Poder Ejecutivo, que designa al Presidente del Directorio y fiscaliza y controla los balances y memorias anuales. Pese a esta intervención, el Estado no se constituye en garante de última instancia del servicio de pasividades.

En sus comienzos la Caja cubre a los funcionarios de la banca privada y de la Bolsa de Valores, teniendo los funcionarios de la banca oficial la opción de afiliarse a este Instituto o a

⁸² Las principales leyes que rigen la institución son la ley 7.830 de mayo de 1925, el decreto-ley 10.331 de enero de 1943 y la ley 18396 de octubre de 2008.

la Caja Civil. A partir de 1935, la afiliación a la Caja Bancaria se vuelve obligatoria para todos los funcionarios de los bancos del Estado. El financiamiento de este instituto se hará, principalmente, por el aporte patronal y obrero, complementándose con el cobro de reintegros por servicios anteriores y el producido de un impuesto de tasa muy reducida sobre el saldo de las colocaciones.

En el Cuadro 8 se puede observar la evolución de las tasas de aporte patronal y personal de los trabajadores. Del mismo surge su importante incremento, en especial a partir de la década del noventa cuando el empleo bancario comienza resentirse por las sucesivas quiebras bancarias y el retiro y reducción de las instituciones bancarias en plaza. Todo este movimiento provocará una reducción en el número de puestos activos del sector y el incremento de las obligaciones que debe afrontar la Caja Bancaria por el aumento del número de jubilados.

Cuadro 8. Tasas de aporte obrero y patronal (en porcentajes)

vigencia	aporte patronal	aporte personal
15/04/25-30/6/50	12%	5%
1/07/50 - 2/07/53	19%	7% a 12%
3/07/55 - 30/06/61	21%	7% a 12%
1/07/61 - 28/02/67	21%	7,5% a 12,5%
1/03/67 - 30/06/73	21%	16,5%
1/07/73 - 31/12/73	21%	13% y 16%
01/01/74-19/10/77	21%	11% y 14%
20/10/77-11/11/82	24,75%	15%
12/11/82-31/03/90	24,75%	16%
01/04/90-31/12/02	26,25%	17,50%
01/01/03-31/12/08	30,75%	20%

Fuente: RGLD.

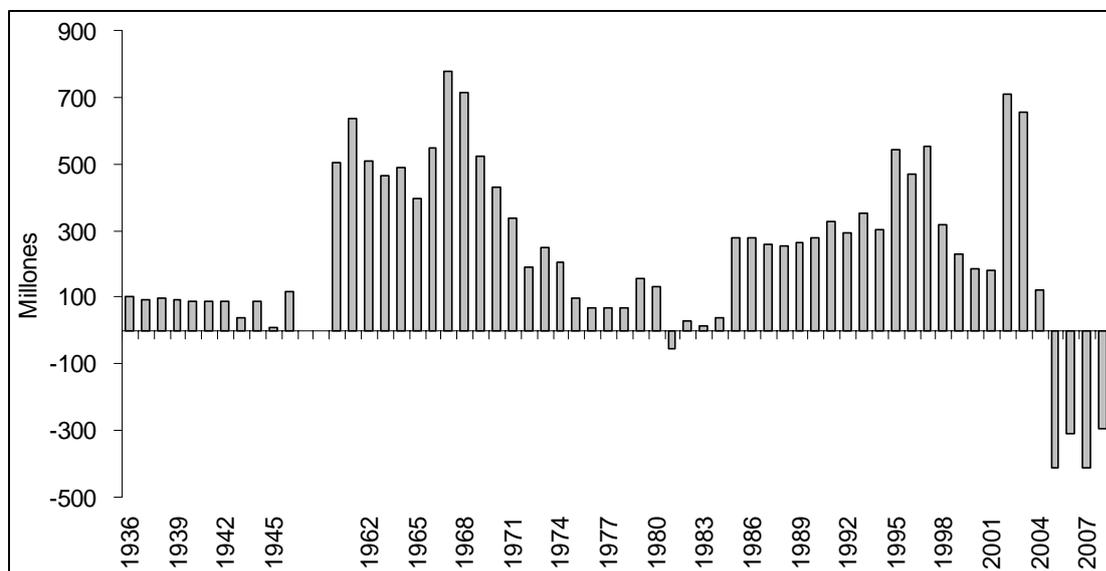
Con relación al resultado financiero del organismo (Gráfico 14), se puede observar que alcanzó resultados positivos que le permitieron acumular reservas y diversificar sus inversiones como lo autorizaron las distintas leyes. Incluso, el aumento de reservas en la primera mitad del siglo se logró pese al costo que significara la causal de “jubilación por despido”, que llegara a representar 43% de los egresos del Instituto hacia 1945.⁸³ Este escenario se reiterará a partir de 2003 cuando se cree un fondo de subsidio de desempleo luego de la crisis bancaria de 2002.

Respecto al manejo de los superávits, a esta Caja la ley le permitió mayores posibilidades de diversificar sus inversiones. Al principio se le autorizó a invertir el 60% en deuda pública y el 40% en inmuebles de renta; este último porcentaje se elevó al 50% en 1947. Luego, a partir de 1954 se autorizó a la Caja a destinar parte de sus superávits a otorgar préstamos con garantía hipotecaria a los afiliados para la adquisición, construcción y refacción de vivienda propia. Esta diversificación de inversión permitió que hacia 1966 las reservas se distribuyeran de la

⁸³ Bonino y García Repetto (2010).

siguiente manera: 44% préstamos hipotecarios para vivienda, 41% deuda pública, 8% explotación forestal y 6% inmuebles.⁸⁴

Gráfico 14. Resultado financiero de la Caja Bancaria 1936-1946 y 1960-2008 (ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Viéitez y Minetti (1984), Beux (1946), Recouso (1967)

En definitiva, esta Caja se financia principalmente con el aporte obrero-patronal y adoptó el modelo financiero de capitalización colectiva a la cual se ajustó relativamente bien hasta principios de la década del cuarenta. A partir de ese momento el Instituto prosiguió acumulando importantes reservas pero ajustándose más a un modelo financiero de reparto con reservas técnicas que a un modelo de capitalización colectiva. Luego, debido a las distintas crisis bancarias que sufrió el país a partir de la década del sesenta, que significaron el aumento del número de pasivos y la reducción de sus ingresos por aportes, los egresos de la Caja se fueron incrementando. Esta nueva situación se tradujo en una reducción significativa de los superávits entre 1970 y 1985, situación que se vuelve crítica luego de la crisis del 2002. Finalmente, a partir de 2005 el organismo se ve en la necesidad de apelar a sus reservas para atender el servicio de pasividades, revirtiendo los buenos resultados financieros que desde su creación había tenido.

7.2. La Caja Notarial

La Caja Notarial se crea en 1941;⁸⁵ cubre a los escribanos públicos y a sus empleados. Este Instituto se constituyó como caja provisional paraestatal administrado por sus afiliados quedando bajo la fiscalización y contralor del Poder Ejecutivo, al que deben remitirse anualmente los balances y memorias. Al igual que la caja anterior, el Estado no asegura el servicio de las pasividades pese a que designa un miembro del Directorio.

⁸⁴ Recouso, H. (1967), págs. 134 a 156.

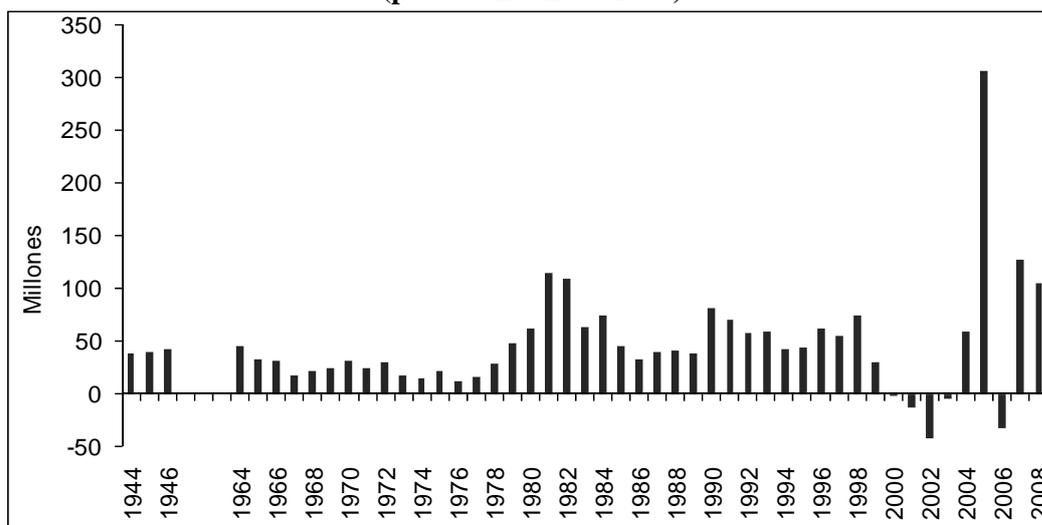
⁸⁵ Las principales leyes que rigen esta Caja son: ley 10.062 de octubre de 1941, ley 17437 de diciembre de 2001 y la ley 18239 de diciembre de 2007.

El financiamiento de esta caja se realiza con un porcentaje sobre los honorarios profesionales, el montepío de los empleados, los timbres notariales que abonan los individuos que utilicen los servicios notariales y el producido de inversiones.

Dentro de las causales jubilatorias especiales se establece la enfermedad o imposibilidad física del escribano o su empleado, pero no se incluyó a la jubilación por despido como causal debido al costo de ésta dentro la ecuación financiera de los institutos previsionales vigentes. Como señaló la Comisión Informante de la Cámara de Representantes: "*el proyecto elimina [como causal] el despido o exoneración del escribano o empleado, por ser la real y efectiva causa de la anemia financiera que aqueja a cajas similares*" (DSCR, tomo 408: 124).

Al igual que el resto de los organismos del sistema de seguridad social del país, el modelo financiero de la caja es de capitalización colectiva.⁸⁶ Si bien no se poseen datos para todo el período, del Gráfico 15 se desprende que entre 1944 y 2008 el resultado financiero del instituto fue positivo salvo entre 2000 y 2003 y en 2005. Los distintos superávits permitieron a la Caja diversificar su cartera de inversiones al disponer que parte se destinara a la compra de deuda pública, en tanto que el resto se aplicó a la forestación y a explotaciones ganaderas.

**Gráfico 15 Resultado financiero de la Caja Notarial (ingresos-egresos)
(pesos constantes: 1997)**

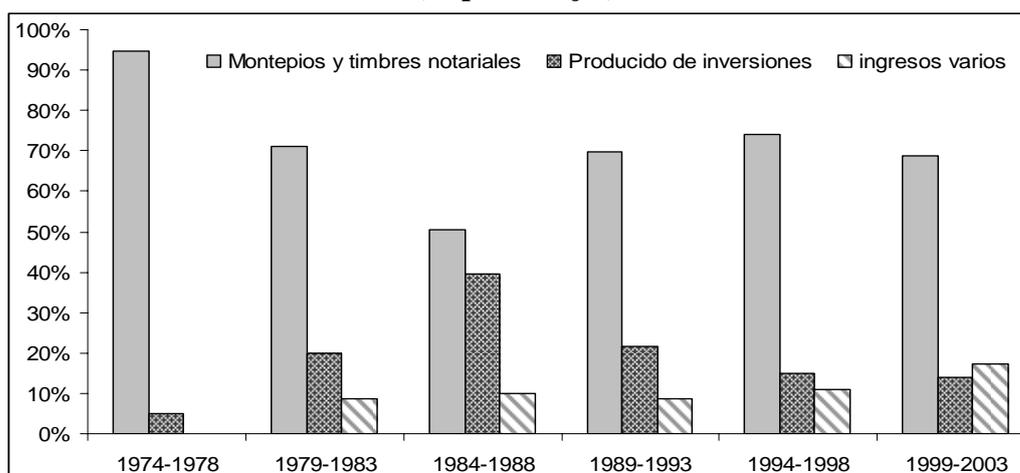


Fuente: Anuarios Estadísticos, Viéitez y Minetti (1984)

En el Gráfico 16 se distribuyen los ingresos según su fuente por quinquenio entre 1974 y 2003. De su análisis surge que el principal ingreso del instituto siempre fueron los aportes profesionales y los timbres notariales. Aun así, la Caja logró recomponer sus reservas luego de que la inflación de los sesenta licuó su stock de deuda pública. En la actualidad, promedialmente, entre un 15% y un 20% de sus ingresos provienen de las inversiones realizadas en deuda pública, forestación y explotaciones ganaderas.

⁸⁶ Las reservas en deuda pública en 1958 ascendían a \$ 573: (valores constantes de 1997). El rendimiento de estas reservas se vio seriamente afectado por el proceso inflacionario del país en la década del sesenta al ser títulos con interés fijo del 5 o 6%, razón por la cual los ingresos por intereses fueron muy reducidos en esa década.

**Gráfico 16. Distribución por quinquenio de los ingresos según fuente 1974-2003
(en porcentajes)**



Fuente: Anuarios Estadísticos

En definitiva, este organismo previsional profesional adopta el modelo financiero de capitalización colectiva pero en los hechos ha venido funcionando financieramente bajo el modelo de reparto con reservas. Al igual que sucedió con la deuda pública acumulada por los otros organismos de la seguridad social, sus reservas se vieron afectadas por el proceso inflacionario de la década del sesenta que las licuó. A partir de la década del ochenta la Caja logró ir capitalizándose, continuando y profundizando su política de diversificación de inversiones.

7.3. La Caja de Profesionales Universitarios

El último universo de individuos que acceden a la jubilación servida por un organismo previsional son los profesionales universitarios, con la creación de la Caja de Profesionales Universitarios (1954).⁸⁷ Del proceso parlamentario se desprende que en un principio esta Caja se pensó organizarla como un fondo autónomo dentro de la Caja de Industria y Comercio pero, luego, se acordó que la institución se estableciera como organismo gremial administrado por sus afiliados y con control y fiscalización del Estado.⁸⁸

El financiamiento de la Caja se basa en el aporte de los afiliados y en la afectación de una serie de impuestos relacionados con la actividad profesional de éstos. A su vez, se estableció que el sistema financiero sería de capitalización colectiva y para conformar una reserva importante se previó que durante los primeros 5 años sólo se reconocerían derechos a la jubilación y pensión en casos extraordinarios (incapacidad, mayores de 65 con cotización mínima de 3 años, etc.). En los hechos, al cabo de los cinco años la capitalización efectiva era

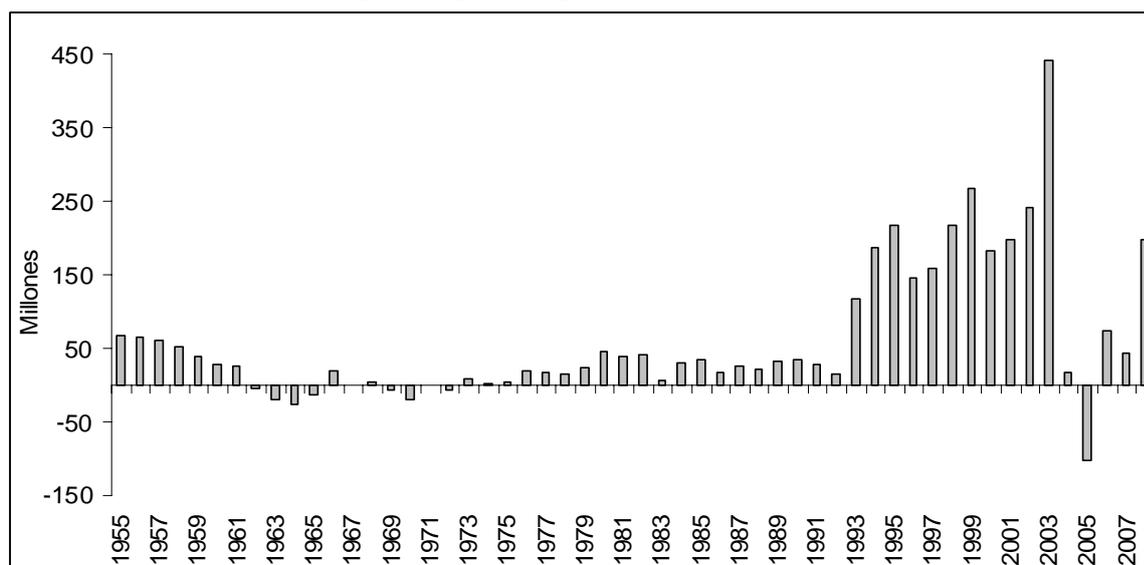
⁸⁷ Las principales leyes referidas a la organización del instituto, cobertura de riesgos y financiamiento son: ley 12.128 de agosto de 1954, ley 12.997 de noviembre de 1961 y la ley 17738 de julio de 2004.

⁸⁸ Directorio de 7 miembros: 4 electos por afiliados activos, 1 electo por afiliados pasivos, 2 designados por el Poder Ejecutivo.

de 1/3 de la estimada. Esta circunstancia y ciertas imprecisiones y ajustes de la ley de 1954 motivaron la reforma de 1961.

En esta ley se efectuaron modificaciones en materia de recursos y se buscó mejorar la forma de recaudación. Con relación a las categorías y tasas de aportes, se duplican las primeras (se pasa de 5 a 10 categorías) y se incrementan significativamente las tasas pasando de entre 5 a 7% a tasas del 9 al 17%. Aun así, el resultado financiero de este instituto fue modesto.

Gráfico 17. Resultado financiero de la Caja de Profesionales Universitarios 1955-2008
(ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



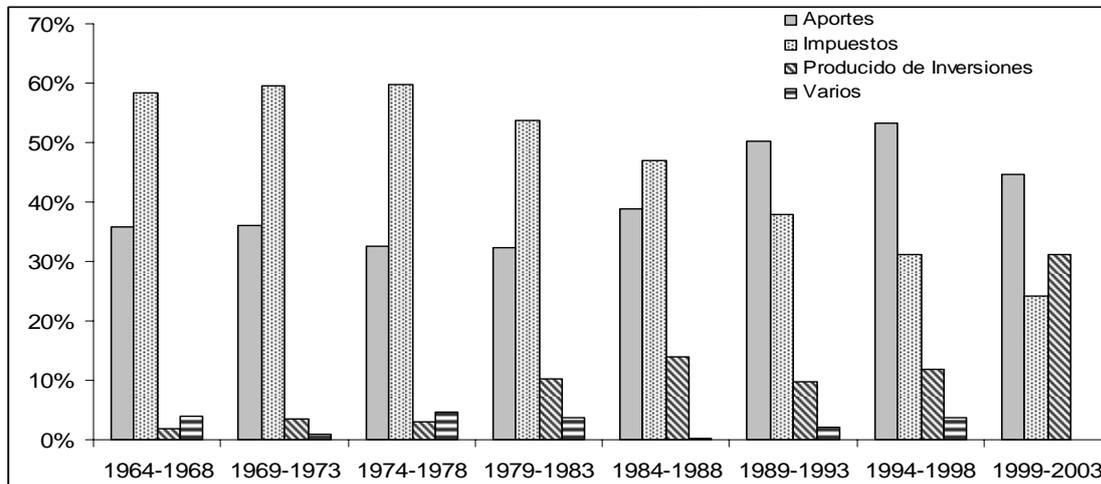
Fuente: Anuarios Estadísticos, Viéitez y Minetti (1984), Mallo *et al.* (1973)

En el Gráfico 17 se observa como evolucionó el resultado financiero de este organismo. Del mismo se desprende que hasta el año 1993 los superávits de la Caja fueron reducidos, incluso hubo dos sub-períodos donde fueron negativos (1962-1965; 1969-1972). Ello se tradujo en la imposibilidad del instituto de acumular importantes reservas, siendo recién entre 1993 y 2003 cuando arroje resultados positivos importantes que le permitirían capitalizarse. Pese a este proceso de capitalización, la ecuación financiera de la Caja de Profesionales en el mediano plazo no se presentaba sostenible, según surge del informe presentado por el Poder Ejecutivo que acompañaba la actual ley vigente (2004). En este informe se señaló que de no reformarse el instituto se pronosticaba que en aproximadamente 20 años comenzaría a perder reservas, quedando sin respaldo hacia 2035.

Al analizar la fuente de los ingresos (Gráfico 18) se observa que durante el período 1964-2003 predominan los ingresos provenientes de impuestos relacionados con los servicios que prestan los profesionales universitarios y de los aportes, representando promedialmente el 46% y el 40% respectivamente de los ingresos, en tanto que el producido de inversiones se ubica en el orden del 11% del total de ingresos. En esta evolución se pueden identificar dos sub-períodos. En el primero, que cubre de 1964 a 1988, hay un predominio de los ingresos por impuestos (56%) sobre los aportes (35%), y en conjunto responden por más del 91% de los ingresos, siendo escaso el producido de las inversiones (menos del 7%). Esta tendencia se revierte durante el sub-período 1989-2003, en la medida que los aportes responden por el 49% de los

ingresos mientras que los impuestos bajan al 30% y el producido por inversiones supera del 17% de los ingresos totales. Lo realmente novedoso de este sub-período es la importancia que comienzan a adquirir los ingresos provenientes de inversiones, que responden a una buena gestión de los superávit de la década del noventa.

Gráfico 18. Distribución por quinquenio de los ingresos según fuente 1964-2003 (en porcentajes)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Viéitez y Minetti (1985), Mallo et al. (1973)

En definitiva, se puede afirmar que esta caja gremial, que adoptó el modelo financiero de capitalización colectiva financiada principalmente con los aportes de los profesionales y con el producido de impuestos relacionados con la actividad profesional de éstos, en los hechos funciona dentro de los extremos del modelo financiero de reparto con reservas, adquiriendo especial relevancia como ingresos genuinos del organismo en los últimos años.

8. El desempeño del sistema de seguridad social estatal y su relación con las finanzas del Estado

El sistema bajo el cual se organiza la previsión social en Uruguay es el bismarckiano. Ello significó que se adoptaba como modelo de financiamiento el tripartito: aporte obrero, aporte patronal y participación económica del Estado; o sea que, desde la creación del sistema de seguridad social estatal, queda asegurado el apoyo económico estatal. En el caso uruguayo esta participación se puede manifestar de tres formas: el aporte patronal como empleador, la contribución económica con la afectación del producido de ciertos impuestos y, finalmente, la asistencia económica al constituirse el Estado como garante último del servicio de pasividades.

Por otro lado, el modelo financiero que adopta el sistema es el de capitalización colectiva. De la evolución del sistema se desprende que no se logró este objetivo y, en los hechos, se ajustó más a un modelo financiero de reparto con reservas técnicas hasta mediados de los sesenta. Luego, una vez que se licuan las reservas de los institutos previsionales por efecto del proceso inflacionario, el sistema pasa a funcionar como un modelo de reparto simple donde irá

adquiriendo mayor importancia el rol del Estado como garante del servicio regular de pasividades.

En la creación de las cajas de trabajadores públicos, la ley establece que el Estado como empleador realizará una contribución fija que representará entre el 1% y el 2% de los sueldos de su plantilla, en tanto que el aporte obrero estará entre el 3% y 5% del salario. Recién a partir de 1925, los entes industriales y comerciales y los gobiernos departamentales comienzan a aportar 8% de tasa patronal, que se fija en 5% para el Gobierno Central recién en 1935. Es decir que hasta 1925 y 1935 el principal soporte financiero de las cajas de trabajadores públicos (Caja Escolar y Caja Civil) será el aporte obrero. Luego, progresivamente se irán incrementando las tasas de aportes obrero-patronales con un aumento superior de los aportes patronales (ver cuadros 2 y 4).

Otra modalidad de participación económica del Estado en el financiamiento del sistema fue la afectación de impuestos a favor de los distintos organismos. En general, los tributos afectados guardaban relación con el sector de los trabajadores protegidos. La importancia de este ingreso en las finanzas de cada instituto fue variada.

En la Caja Escolar significó promedialmente el 22% de sus ingresos genuinos entre 1896 y 1938. Para la Caja Civil el aporte por impuestos afectados fue mucho menor y se situó en el orden del 1% al 2% de los ingresos totales hasta fines de la década del cincuenta. Luego, por efecto del proceso inflacionario, el ingreso por impuestos afectados irá desapareciendo por tratarse de impuestos de suma fija y no de tasa porcentual (estampillas, timbres, papel sellado). Hacia mediados de la década del sesenta más del 98% de los ingresos serán por aportes obreros-patronales.

En la Caja Militar entre 1911 y 1940 el ingreso por impuestos afectados se ubicó en el orden del 8%; luego, a partir de la década del sesenta su producido fue insignificante, sosteniéndose financieramente con los aportes obrero-patronales y con una importante asistencia estatal que progresivamente se irá incrementando.

En la Caja de Industria y Comercio, hasta mediados de la década del cincuenta el ingreso por impuestos afectados fue importante, representando el 10% (promedialmente) de los ingresos totales. Luego, al igual que sucede con la Caja Civil, el proceso inflacionario deteriora progresivamente el ingreso por impuestos afectados e impactando, a su vez, en los ingresos provenientes de las reservas acumuladas, que contribuían con el 10% de los ingresos hasta mediados de la década del cincuenta. En definitiva, esta Caja se sostuvo principalmente con los aportes obrero-patronales que representaron el 80% de sus ingresos hasta fines de la década del cincuenta. Luego, a medida que la inflación corroa el ingreso por impuestos afectados e intereses de deuda pública, el financiamiento por aportes superará el 97% de los ingresos.

En la Caja Rural, del Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez la afectación de impuestos fue esencial para el pago del servicio del organismo. El problema que surge con esta Caja es que se carece de datos continuos para todo el período analizado, lo que dificulta su ponderación. Además, no debe perderse de vista que esta Caja fue la reunión de tres fondos

previsionales distintos –algunos preexistentes: servicio doméstico (1942) y pensiones a la vejez (1919)–, que recién logran la unificación a fines de 1950 cuando se organiza la Caja propiamente dicha. Aun así, se puede afirmar que la afectación de impuestos fue esencial en el esquema financiero del Instituto.

En el caso de Pensiones a la Vejez, desde su creación, el financiamiento se previó a través de impuestos afectados que gravaban la gran propiedad inmueble (sobretasa inmobiliaria), un impuesto patronal por trabajador en planilla y el producido de impuestos específicos (bebidas alcohólicas, etc.). Este servicio tendió a ser deficitario y necesitó reiteradamente la asistencia financiera estatal, pero resulta difícil cuantificarla, al igual que los ingresos por impuesto afectados. Por su parte, el Servicio Doméstico se financió con el aporte obrero-patronal y el producido del impuesto a los arrendamientos urbanos; aun así, desde su conformación este fondo fue deficitario debiendo ser cubierto por los ingresos generales de la Caja de Industria y Comercio (1942-1950) y luego por la Caja Rural, a la cual se integra.

Por su parte, en el financiamiento de la sección de trabajadores rurales eran importantes el aporte obrero-patronal, el producido de ciertos impuestos a las transacciones de productos agropecuarios y un impuesto a la propiedad inmobiliaria rural a pagarse con la contribución inmobiliaria.

Como se desprende del análisis de las fuentes de financiamiento de la Caja Rural, del Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez, la contribución del Estado a través de impuestos afectados fue esencial para el sostenimiento del Instituto y la asistencia financiera fue frecuente para asegurar el servicio de las pensiones a la vejez. En consecuencia, la cuantificación de la contribución por impuestos afectados y la asistencia se hace muy difícil antes de 1964 debido a la falta de información confiable (razón por la cual se decidió no incursionar en el análisis ni utilizar los datos del período previo a ese año).

La asistencia del Gobierno Central a los distintos organismos provisionales hasta 1964 se concretó de dos formas: cubriendo el déficit operativo o asumiendo el pago de deuda pública emitida para capitalizar a los institutos.

En la primera modalidad de asistencia se encuentra la ayuda financiera que recibió la Caja Escolar a partir de 1926 (40% de los ingresos) y que llegó a representar el 64% de los ingresos totales en 1938, momento en que se fusiona con la Caja Civil, la cual que termina asumiendo el déficit. También fue significativa la asistencia económica del Estado a la Caja Militar, representando promedialmente el 24% de los ingresos totales entre 1918-1940. El otro organismo que recibió asistencia durante el sub-período (1919-1963) fue el Instituto de Pensiones a la Vejez, pero su significación en los ingresos hasta el momento no se puede cuantificar.

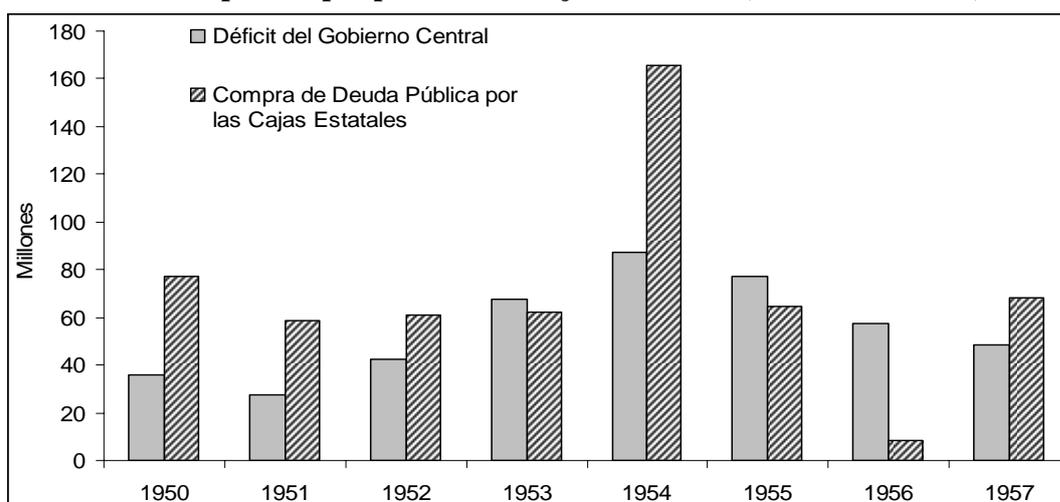
La segunda modalidad de asistencia se procesó a través de emisión de Deuda Pública para capitalizar los institutos cuyo servicio es asumido por Rentas Generales. Las Cajas que recibieron esta asistencia fueron la Caja de Industria y Comercio (Bonos de Previsión Social de 1930, 1933 y 1934) y la Caja Civil y Escolar al momento de su fusión en 1939. El pago por

amortización e intereses derivados de esta emisión constituyó entre 1% y 2% de los gastos corrientes del Gobierno Central en el período 1940-1950, cuando su costo fue más importante.

Pero durante este sub-período (1896-1963) la relación económica-financiera entre los organismos de previsión social y las finanzas del Estado se retroalimentaba debido a que los institutos debían transformar sus superávit operativos, preferentemente, en papeles públicos. Hacia 1955 la situación patrimonial de la Cajas era relativamente sólida, dado que tenían un stock de deuda pública que representaba casi el 18% del PBI o, en otros términos, ascendía al 137% del gasto corriente del Gobierno Central.

Para tener una idea de la importancia de la compra de deuda por parte de los organismos previsionales resulta ilustrativo comparar las compras anuales con el monto del déficit fiscal del Gobierno Central (Gráfico 19). Si bien es cierto que la deuda pública en general se emitía para financiar obras públicas, capitalizar entes autónomos y servicios descentralizados, etc., y sólo esporádicamente se emitía deuda para cubrir déficit corriente, hacia la década del cincuenta el Gobierno se ve en la necesidad de recurrir a este expediente para cerrar la cuenta de gasto corriente. Es en este momento que se desnaturaliza la relación existente entre las cajas y el Estado, que significaba que los superávit de los organismos previsionales debían destinarse a inversiones seguras y con garantía del Estado como era la deuda pública. El Gobierno durante la década del cincuenta y en los primeros años de los sesenta se aprovecha de esta relación no sólo vendiéndoles papeles públicos con una tasa de interés inferior a la inflación, sino que también retiene recaudación que debía acreditar en los tesoros de estos institutos. Y, luego, saldaba sus adeudos entregando títulos que no podía colocar en el mercado. Entonces, en los hechos el capital de los organismos de la seguridad social se convirtió en una reserva de caja del Gobierno que se destinaba a través de estos mecanismos a cubrir gasto corriente.

Gráfico 19. Contrapunto entre montos de déficit del Gobierno Central y la compra de deuda pública por parte de las Cajas 1950-1957 (valores corrientes)



Fuente: Iglesias (1961), Azar *et al.* (2009).

En definitiva, al observar el Cuadro 19 se tiene una aproximación a cómo el Gobierno apeló a los superávit de las Cajas para ir cubriendo su déficit, destinando capitales que debían

aplicarse a inversiones productivas a cubrir gastos corrientes, desnaturalizando una relación que en principios debía ser provechosa para los organismos provisionales y para la economía en su conjunto.

A partir de 1964 y hasta el fin del período de este análisis (2008), la participación del Estado en el sistema cambia cuantitativa y cualitativamente. En este nuevo escenario el Estado ya no contará con las Cajas como un comprador seguro de su deuda por la desaparición de los superávits de los organismos. A su vez, su contribución económica a través de impuestos afectados también se transforma. En primer término esta participación tenderá a diluirse, en los hechos, debido a que muchos de los impuestos afectados eran de monto fijo, por lo que su contribución se licuó por efecto de la inflación. Sólo en la Caja Rural los impuestos afectados mantendrán su importancia como fuente de financiamiento hasta 1987, momento en que los ingresos genuinos provendrán exclusivamente de los aportes obreros patronales y de la asistencia del Gobierno.⁸⁹

En los demás organismos (Caja Civil y Escolar, Caja de Industria y Comercio, Caja Militar y Caja Policial) el principal ingreso propio será el aporte obrero-patronal. Pero debido a que estos no alcanzaron para cumplir con el servicio de pasividades, el Estado debió concurrir a asistir financieramente al todo el sistema de seguridad social estatal. Esta asistencia adquirirá tres modalidades: asistencia financiera propiamente dicha, aportes patronales de Rentas Generales y la afectación de un porcentaje del IVA.

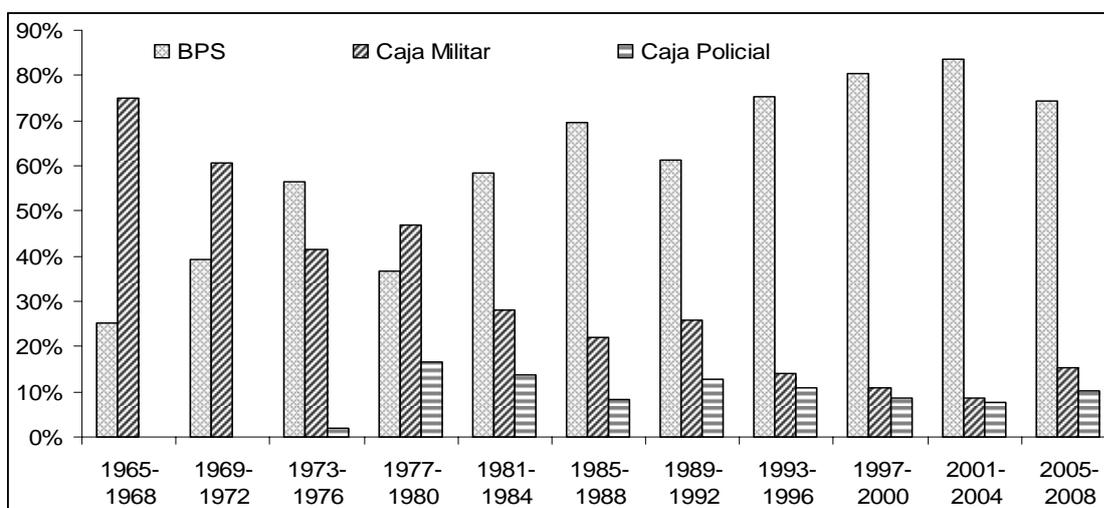
Para la Caja Militar y la Caja Policial esta asistencia llegó a superar el 80% de ingresos (ver Gráficos 17 y 18). Por otro lado, la asistencia y la afectación de IVA a favor del BPS llegaron a representar el 55,5% de los ingresos en 2005.

En el Gráfico 20 se distribuye la asistencia al conjunto del sistema de cajas estatales. Se puede observar que al comienzo del período el grueso de la asistencia se destinaba a la Caja Militar: esta situación varía hacia mediados de los setenta, cuando gana participación el BPS, con una disminución de su participación hacia finales de esta década. Luego, a partir de los años ochenta la asistencia se concentra en el BPS y se ve incrementada por efecto de la reforma jubilaria de 1996 que crea a las AFAP, cuya consecuencia será una reducción de los ingresos del BPS por concepto de aportes y un incremento de la asistencia financiera del Gobierno Central, en especial durante el período de transición del sistema

⁸⁹ Ver el proceso de “empapelamiento” de las cajas (apartado 5.3.2), pág. 38 a 41.

⁸⁷ En la asistencia financiera del Gobierno Central se incluye el porcentaje del 7% del IVA afectado y la asistencia económica propiamente dicha del Gobierno. A su vez, sólo se computó la asistencia que recibe el BPS para atender las prestaciones de pasividad y ancianidad sin tomarse en cuenta los ingresos, las erogaciones y los déficits de las prestaciones a activos (seguros de enfermedad, seguro de desempleo, asignaciones familiares, etc.).

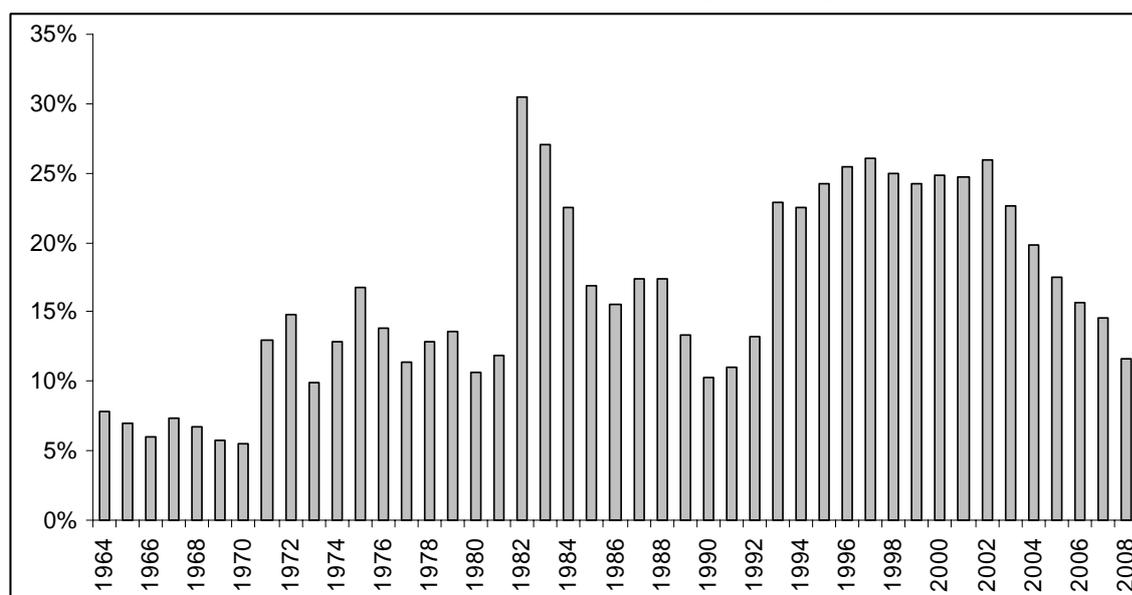
Gráfico 20. Distribución de la asistencia financiera del Gobierno Central según instituto 1965-2008 (porcentaje de la asistencia)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Boletín Estadístico del BPS, OPP, Viéitez y Minetti (1984)

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, es ilustrativo calibrar el porcentaje del gasto del Gobierno Central que debe destinarse a las cajas estatales para asegurar el regular pago del servicio de pasividades, en la medida que es un esfuerzo que realiza toda la colectividad al destinarse parte de lo recaudado por impuestos para atender estas prestaciones.

Gráfico 21: Asistencia financiera a las cajas estatales como porcentaje del gasto del Gobierno Central 1964-2008 (porcentaje)



OJO, NO SE VEN LOS AÑOS

Fuente: Anuarios Estadísticos, Boletín Estadístico del BPS, OPP, Presupuestos Generales del Estado, Viéitez y Minetti (1984).

En el Gráfico 21 se puede observar que entre 1964 y 1970 el Gobierno debió destinar promedialmente un 6,6% de su gasto corriente para el pago de pasividades. Luego, durante los siguientes 11 años (1971-1981) la asistencia a los organismos previsionales se duplicó, ubicándose en el entorno del 13% del gasto corriente del Gobierno. No debe olvidarse que durante estos años una de las políticas de Gobierno fue abaratar la mano de obra procediendo a la rebaja de aportes obrero patronales (ingresos genuinos), afectando la ecuación financiera de los organismos que debió ser cubierta por Rentas Generales.

Entre 1982 y 1985 las necesidades financieras del sistema de previsión social se agudizan por efecto directo de la crisis económica producto del quiebre de la “tablita”. Al inicio de la crisis el Gobierno deberá destinar 30% de su gasto corriente a los organismos previsionales. Luego de este primer impacto la asistencia se irá reduciendo porcentualmente hasta ubicarse hacia 1985 en el orden del 17% del gasto corriente. Posteriormente, y hasta comienzos de la década de los noventa (1986-1992), la asistencia se situará en el entorno del 14% del gasto del Gobierno, un guarismo aproximado al verificado entre los años 1971 y 1981.

Durante la década del noventa se producen dos hechos que impactarán profundamente en las finanzas de los organismos de la seguridad social. Por un lado, a fines de 1989 se reforma la Constitución y se agrega una norma que asegura a los pasivos el ajuste automático de sus prestaciones al índice medio de salarios. Esta disposición determinará que las autoridades públicas pierdan el poder de maniobra que hasta el momento disponían de ajustar las pasividades a las posibilidades económicas de las cajas y al monto de asistencia económica que el Gobierno Central quería transferir, que dependía del resultado financiero global de sus cuentas. En adelante, el ajuste será automático y el monto de la asistencia económica quedará fijado por el resultado económico financiero del sistema de seguridad social.

El segundo hecho que determinará el déficit de los institutos de la seguridad social estatales será la reforma del sistema de 1996 que crea las AFAP. A partir de este momento, debido a la modalidad de financiamiento que adopta el sistema mixto, parte de los montepíos personales de los trabajadores de detraen del tesoro del BPS y se acreditan en las cuentas personales del afiliado que administran las AFAP.

En consecuencia, la conjunción de la reforma constitucional y la creación de las AFAP impactarán sucesivamente en la ecuación financiera de los organismos estatales, en especial del BPS, que ve incrementarse sus egresos y disminuir sus ingresos legítimos. Este nuevo escenario incrementará el monto y el porcentaje de la asistencia económica que deba destinar el Gobierno Central de 1993 a 2003, que se ubicará en el entorno del 24% del gasto gubernamental sólo para atender los egresos por pasividades y pensiones, y que ascenderá a 26% en 2002. En este año una grave crisis financiera, producto de la bancarrota de varios bancos privados, afectará la economía del país.

El organismo previsional que más sufrirá la crisis será la Caja Bancaria (ver apartado 7.1, pág. 50 a 52); en cambio, las cajas estatales lograrán soportar mejor esta crisis al tiempo que comienzan una progresiva disminución del porcentaje de la asistencia económica en los gastos globales del Gobierno Central. Entre 2002 y 2008 se procesa la reducción relativa de la carga de la seguridad social en las finanzas del Estado, no siendo ajena a esta caída una

mejora en la gestión financiera del BPS que se traduce en una notoria mejoría del resultado financiero de este organismo.

9. Algunas consideraciones finales

Las cajas previsionales en el Uruguay surgen hacia fines del siglo XIX como instituciones autónomas, lo cual –en términos de gestión pública– simplificó el trámite presupuestal de un sector público en expansión. Desde su concepción, la estructura y gestión del sistema fue casuística y no se estimaron sus costos o factibilidad financiera. Este rasgo condujo a que a principios de los años treinta, el sistema entrara en bancarrota y el Estado debiera asumir su asistencia.

El intento de mitad de los treinta de reformular el sistema, buscando dotarlo de mayor solvencia, fracasó ya que el Gobierno Central no honró los compromisos contraídos con la sustentabilidad financiera del aparato previsional. También las circunstancias políticas explicaron los menores ingresos genuinos de las Cajas, derivados de la reducción de aportes patronales por razones de compromiso político.

La crisis vuelve a surgir a mitad de los cuarenta. Sin embargo, en este momento el aumento de salarios, de registro de trabajadores y de aportes permite una engañosa estabilidad financiera, que se refuerza retrasando los expedientes jubilatorios del período y manteniendo el ajuste de las pasividades por debajo del aumento de salarios. En esas circunstancias, se logran superávits y acumulación de reservas, que se licuarían por efecto de la inflación que se desata hacia mitad de los años cincuenta.

Durante el último período se instala definitivamente la crisis financiera del sistema, que no logra superarse a través de las reformas institucionales, en la medida que la política económica apunta a una rebaja del costo de la mano de obra afectando las tasas de aportes y, por ende, los ingresos de las Cajas. Ello traerá aparejado que el Estado no sólo deba arbitrar nuevas fuentes de recursos sino también requiera asistir el déficit crónico del sistema.

En definitiva, problemas estructurales asociados a los derechos jubilatorios a que tiene acceso el beneficiario y a la falta de planificación en el financiamiento llevaron a que el sistema enfrentara problemas de sustentabilidad desde sus orígenes y nunca llegara a resolver la ecuación ingresos-egresos. El caso de la Caja Escolar entre 1896 y 1930 resulta paradigmático de cómo se va a procesar la evolución futura del sistema en su conjunto.

A partir de este trabajo, que avanzó en la reconstrucción de las series y los resultados financieros de estos organismos públicos, se cuenta con mejor información para analizar las relaciones entre el sistema de jubilaciones y el Estado, la distribución de su costo y el conjunto de causas que contribuyeron a su desfinanciamiento en el largo plazo.

Bibliografía

- Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García Repetto, U.; Sanguinetti, C.; Torrelli, M.** (2009): *¿De quiénes, para quiénes, para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Fin de Siglo, Montevideo.
- Azar, P., y Bertoni, R.** (2006): *Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 2002-2005*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- Acevedo, E.** (1934-1936): *Anales Históricos del Uruguay*, varios tomos, Ed. Barreiro y Ramos, 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.
- Banco de Previsión Social** (1973): *Memoria sintética de las actividades del BPS*.
- 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, Montevideo.
- Barbato, B., y Garbarino, M.** (s/f): *Retiros y Pensiones Militares*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Belistri de Mila, Ofelia, Zubillaga, Juan Pedro** (1964): *Sistematización orgánica de leyes y decretos-leyes y de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo*, 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 de Administración (FCEyA-UdelaR), 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”, en *Historia Económica del Uruguay*, tomo III, Fin de Siglo, Montevideo.
- Bertranou, F.** (2004): “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social”, en OIT, *Uruguay, Empleo y protección social: de la crisis al crecimiento*, Cap. IV, pp. 179-200, Santiago de Chile.
- Beux, Levy** (1946): *Caja de Jubilaciones Bancarias*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Beveridge, William** (1987): *Las bases de la seguridad social*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

- Bonino, N.** (2009): “Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay”, *Boletín de AUDHE*, N°8.
- Bonino, N., y García Repetto, U.** (2010): “El desempeño financiero de la seguridad social uruguaya en la primera mitad del siglo XX. El problema de la jubilación por despido”, *Boletín de AUDHE*, N° 9.
- Bonini de Giorgi, Esmilda, Haro, Roberto** (1973): *Leyes, Decretos y Resoluciones: Caja Civil y Escolar (1838-1973)*, Banco de Previsión Social, Montevideo.
- Borchardt, M.; Rial, I.; Sarmiento, A.** (1997): *Sostenibilidad de la política fiscal en Uruguay*, DT R-320, CERES - BID, Washington DC.
- Bucheli, Marisa; Forteza, Álvaro; Rossi, Ianina** (2006): *El acceso a la jubilación o pensión en el Uruguay. ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?*, Documento de Trabajo, DT 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS-UdelaR). Montevideo.
- Bulmer-Thomas, Víctor** (1998): *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Busquets, José Miguel** (2005): *Análisis comparado de las reformas de Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*, Lapzus, Montevideo.
- Caristo, Ana; Forteza, Álvaro** (2003): *Déficit del Banco de Previsión Social y su impacto en las finanzas del gobierno uruguayo*, Documento de Trabajo, DT 07/03, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Carnelli, Lorenzo** (1920): *Jubilaciones y pensiones a los obreros y empleados de Servicios Públicos*, Montevideo.
- CIDE** (1965). *Plan Nacional de desarrollo económico y social 1965-1974*. Tomo IV.
- Cheroni San Román, Rogelio** (1948): *Cuadro estadístico y comentarios sobre las Cajas de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay y Cuadro con los organismos de la seguridad social (1944 – 1945 – 1948)*, Montevideo.
- Coelho, Serrana** (1990): *La problemática financiera del Banco de Previsión Social – 1964-1986 (Ideas para una Reforma)*. Documento N° 8. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Comité Nacional de Vigilancia Económica** (1930): *El Problema de las Jubilaciones*, Montevideo.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)** (2002): *Informe sobre la Seguridad Social en América 2002. Problemas de financiación y opciones de solución*, México D.F.
- Cordones Alcoba, Raúl** (1945): *La seguridad social en el Uruguay: El problema de las Jubilaciones y Pensiones*, Montevideo.
- Davrieux, Hugo** (1987): *Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984*, Cinve, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

- De Ferrari, Francisco** (s/f): *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 de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Diario Oficial**, varios años.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes**, varios años.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores**, varios años.
- Diario de Sesiones del Consejo de Estado**, 1942/1943.
- Dirección General de Estadística y Censos**: *Anuario Estadístico*. Varios años, Montevideo.
- 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*. Varios años, 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, op. cit.*
- Esponda Campaña, Alvaro** (1958): *Régimen impositivo vigente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio*, Montevideo.
- Filgueira, F.; Moraes, J. A.; Moreira, C.** (1999): *Efectos políticos de la reforma de la seguridad social*. CINVE, Montevideo.
- Finch, Henry** (1979): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Forteza, Álvaro** (1999a): “Los efectos fiscales de la reforma”, en A. Forteza (ed.), *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercado de capitales*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR), Montevideo.
- Forteza, Álvaro** (1999b): *Política de clientelas y reformas de la seguridad social en América Latina*, Documento de Trabajo DT N° 11/01, DECON-FCS-UdelaR., Montevideo.
- Forteza, Álvaro** (2003): *Seguridad social y competencia política*, Documento de Trabajo DT N° 11/01. DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Forteza, Álvaro** (2004): *Efectos distributivos de la reforma de la seguridad social, el caso uruguayo*, Documento de Trabajo, DT 01/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Forteza, Álvaro** (2004): *Uruguay, Pensions and Fiscal Sustainability*, Documento de Trabajo, DT 02/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

- Forteza, Alvaro; Caristo, Anna; Ferreira-Coimbra, Natalia; Rossi, Ianina** (2005): *Pay-roll contribution financed. Social protection programs in Uruguay*, Documento de Trabajo, DT 03/05, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Fortuna, Juan Carlos** (1985): *El sistema de seguridad social en el Uruguay*, Ciesu, Montevideo.
- Freire, Germán** (1977): *Financiamiento del Banco de previsión Social 1966-1975. Aportes patronales y obreros, evolución y tasas vigentes*, tomos I y II. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Fríete, Jorge** (1977): *Financiamiento del Banco de Previsión Social: aportes patronales y obreros, evolución y tasas vigentes, periodo 1966-1977*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Gamberini, Luis** (s/f): *Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares*, Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Iglesias, Enrique** (1961): *Capitalización interna en países subdesarrollados. El caso del Uruguay*, Instituto de Teoría y Política Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.
- Instituto Nacional de Estadísticas: Anuario Estadístico**, varios años, Montevideo.
- Kneit, Julio** (1964): *La previsión social en el Uruguay. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Mallo, Zulema** (1973): *Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), 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, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Memoria de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles**, 1916.
- Memoria del Inspección de Educación Primaria**, varios años.
- Méndez, Aparicio** (1945): *Las jubilaciones en el Uruguay*, Montevideo.
- Millot, Julio; Bertino, Magdalena** (1996): *Historia Económica del Uruguay*, tomo II, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Ministerio de Hacienda: Presupuesto General de Gastos**, varios años, Montevideo.

- Mirza, Roxana** (1983): *Financiamiento de la seguridad social en el Uruguay: 1972-1982*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto:** *Datos estadísticos sobre el sistema tributario y paratributario en el Uruguay*, varios años, Montevideo.
- Papadópolos, Jorge** (1992): *Seguridad social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*, Ciesu, Montevideo.
- Pellegrino, A.** (2003): *Caracterización demográfica del Uruguay*, Programa de Población de la FCS-UdelaR, Montevideo.
- Plá Rodríguez, Américo** (1957): “El derecho laboral y la seguridad social”, en *Estudios Jurídicos en Memoria a Eduardo J. Couture*, Montevideo.
- Plá Rodríguez, Américo** (1973): “Financiación de la seguridad social”, en *Revista Derecho Laboral*, vol. 16, N° 89.
- 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.
- Recouso, Hilda** (1967): *El seguro social del sector bancario: Caja de Jubilaciones Bancarias*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay.** Varios años, Montevideo.
- Revista de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos*, año VI, número 61, Montevideo, 1930.
- Rial, I.; Vicente, L.** (2003): “Dinámica de la deuda pública uruguaya: Evolución reciente y simulaciones de largo plazo”, en *Revista de Economía-BCU*, volumen 11, N° 1, segunda época, Montevideo.
- Rius, Andrés** (2001): *¿Por qué se atan las manos los políticos? La racionalidad limitada de los reformadores y la reforma de la seguridad social en Uruguay*, Documento de Trabajo DT N° 11/01. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR), Montevideo.
- Rose, José** (1957): *Régimen legal impositivo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio y antecesoras*, Librería Editorial Ciencias Económicas, 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, Montevideo.
- Sienra, Mariana** (2005): *Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay*, Segundas Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo.
- Sienra, Mariana** (2006): *La evolución del sistema de seguridad social y sus efectos sobre la inequidad de la economía (1968-1986)*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Sienra, Mariana** (2007): *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)*, Documento de Trabajo, DT 07/07, Instituto de Economía, Facultad de Economía y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- Trigo, Eloísa** (1966): *La previsión social en el Uruguay. Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Viéitez Novo, H.** (1963): “Sistema de previsión social del Uruguay”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, N° 22, junio, Montevideo.
- Viéitez, Humberto; Minetti, Luis** (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, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), 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.
- Zanesi, Lorenzo** (1947): *Jubilaciones y Pensiones Civiles*, Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Zolkwer, Mauricio (1959)**: *Evolución y concepto de la seguridad social: sus prestaciones en el Uruguay*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.