

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Uruguay : ¿un estado socialdemócrata?**  
Análisis de la matriz de estado de bienestar.  
Quiebres y continuidades

**Fernando Moreira**  
Tutora: Carmen Midaglia

**2003**

# Índice

I. Introducción.....	1
<u>Capítulo I.</u>	
II. Marco teórico .....	2
III. Fundamentación del período estudiado.....	4
Algunas consideraciones teóricas	
1. Claves económicas .....	5
2. Claves sociodemográficas .....	6
<u>Capítulo II.</u>	
II. 1. La desmercantilización.....	9
Hasta adonde atrapan las cadenas del mercado	
II. 1. 1. La jubilación mínima de un obrero común .....	10
Definiendo el piso de la asistencia	
II. 1. 2. La jubilación estándar para un obrero medio .....	13
2.1. Del lado del activo .....	13
Una mirada desde los salarios	
2.2. Desde las jubilaciones .....	14
Una opción metodológica .....	15
El problema de los datos. La media o la mediana	
Escenario A.....	16
Escenario B .....	17
Escenario C .....	17
Reflexiones que sugieren los escenarios propuestos .....	19
Con los números en la mesa	
II.1.3. Período de contribución para obtener la jubilación .....	21
3.1. Período previsto por la ley .....	21
3.2. Período promedio de contribución .....	21
II.1. 4. Participación individual en la financiación de la jubilación .....	22
4.1. Empleados y patrones .....	23
II. 1.5. Población beneficiaria .....	24
5.1. Edad a la que se adquiere el derecho .....	24
5.2. Población relevante .....	25
II. 1. 6. Resultados de la desmercantilización en las jubilaciones .....	26

II. 1. 7. Desmercantilización en los subsidios de enfermedad y desempleo.....	27
7.1. Seguro de enfermedad .....	28
7.2. Programa de desempleo .....	29
7.3. Población beneficiaria .....	30
II 1. 8. Como interpretar los indicadores sobre desmercantilización .....	30
II. 1. 9. Costo de vida y validez de las aproximaciones .....	31
Porque no todo lo que brilla es oro	
II. 2. La Estratificación .....	32
La movilidad social, por una escalera que no siempre sube	
II. 2. 1. Dimensiones comparativas de la estratificación .....	33
II. 2. 2. Regímenes conservadores .....	35
Los escalones son altos o los pasos son cortos.	
II. 2. 3. Liberalismo .....	37
Tratando de ver la mano invisible del mercado.	
3.1. Porcentaje del gasto social en el gasto público total .....	37
3.2. Porcentaje de las pensiones privadas en el total .....	38
3.3. Porcentaje del sector privado en el gasto en sanidad .....	39
II. 2. 4. Socialistas .....	41
Equilibrando la balanza	
4.1. Porcentaje de la población con derecho a subsidios .....	41
4.1.1. Informalidad en la década del treinta .....	42
Algunas breves consideraciones.	
4.1.2. Dudas razonables .....	43
Despejando el panorama.	
4.1.3. Seguro de enfermedad común .....	45
4.1.4. Seguro por desempleo .....	46
4.1.5. Derecho jubilatorio .....	46
4.1.6. Entre el cielo y la tierra, cuantos escalones nos separa.....	47
Nivel máximo y mínimo del monto de los servicios	
II. 2. 5 Una mirada global.....	48
Las comparaciones no siempre son odiosas	
II. 3. La difícil ubicación del caso Uruguayo.....	50
Entre los derechos sociales y el corporativismo	
II. 4. Conclusiones preliminares del trabajo empírico.....	53

II. 5. Reflexiones finales .....	55
<b>A manera de ensayo</b>	
<b>Más allá de la barrera de lo empírico</b>	
Bibliografía .....	58
Anexo I Cuadros .....	63
Anexo II Gráficos .....	67

## I. Introducción.

La llamada Reforma del Estado, ha consistido en la reducción y reestructuración de su marco institucional y en la reorientación de sus funciones. Simultáneamente, han aumentado, por efecto, o con el objeto, las responsabilidades del sector privado y la importancia de los mercados en la asignación de los recursos. Entre las medidas adoptadas se destacan las reformas a la legislación laboral (generalmente debilitando la capacidad de acción y reclamo de los trabajadores) y la seguridad social (que incorporan al sector privado en la administración de los recursos). Sin embargo, y a pesar de los posibles beneficios que estas reformas traigan consigo, hay un alto porcentaje de ciudadanos que sigue sin beneficiarse de los sistemas de protección social.

Estas marcadas diferencias, no son saludables y minan las bases mismas de la cohesión social, destruyendo los vínculos de solidaridad entre ciudadanos de una misma nación y dificultando la realización de un proyecto común y unificador. De esta forma, la problemática de la integración social se traslada directamente a la discusión del alcance de la cobertura de los derechos sociales, y por ende, afecta directamente sobre nuestro status de ciudadanos.

Por ello, es que destacamos la importancia de las decisiones que en términos de reformas estructurales se realizan en estos tiempos, y pensamos entonces, que con un mejor diagnóstico respecto de la matriz de bienestar que han configurado nuestras políticas sociales, mejoraremos también su capacidad de acción.

Responder a preguntas tales como, cual es la matriz de ciudadanía social que teníamos, se convierte en un aporte sustantivo a la hora de plantear una mejor discusión sobre el tema, incorporando factores analíticos de carácter empíricos, pudiendo de esta manera, trascender a la discusión tradicional, enmarcada exclusivamente en términos ideológicos, y reorientarla, dirigiendo la mirada hacia un pasado concreto.

Poder descubrir el periplo que la seguridad social a recorrido desde su génesis, puede ayudarnos a comprender las características de los derroteros que han conformado el nuevo sistema, a decir, por ejemplo, la peculiaridad "mixtura" entre lo público y lo privado que conforma nuestro sistema y lo convierte en uno de los casos particulares en América Latina.

Una discusión amplia nos ayudará a comprender mejor los efectos de los ajustes que se realizan sobre el "modelo tradicional", permitiendo una mejor y más efectiva adaptación a los desafíos de los nuevos tiempos con la menor cantidad de traumas posibles, o al menos, pudiendo determinar a priori los efectos de estos cambios.

Con ese objeto, nosotros proponemos un estudio de caso, el cual podríamos definir como exploratorio, en él intentamos descubrir el tipo de matriz de Estado de bienestar que las políticas sociales han configurado.

El objetivo principal de nuestra investigación, es el de definir si en nuestro país existió, durante los años que estudiaremos, ("la época batllista" <sup>1</sup>) un Estado de bienestar. Si esta afirmación se puede corroborar por la vía empírica, nosotros intentaremos avanzar un paso más, y establecer con cual de las clasificaciones de Estados de bienestar, liberal, conservador o socialdemócrata, se corresponde nuestro sistema asistencial en el momento de su génesis.

También aspiramos, a que como consecuencia del manejo de las variables que emplearemos, éstas puedan arrojar luz sobre otras preguntas, tales como las condiciones de la desmercantilización de los ciudadanos, la estratificación social y la relación entre el mercado y el Estado en la provisión de los servicios asistenciales. Estas dos últimas variables son analizadas en clave comparativa con otros países y otros sistemas.

Todo esto desde un enfoque con fuerte base empírica, intentando descubrir con fuentes tangibles las características y los efectos de la aplicación de dicha matriz. Para conseguir nuestro objetivo, contamos con un marco teórico previamente diseñado y aplicado, por Esping Andersen en "*Los Tres Mundos del Estado de bienestar*".

Este será nuestro marco de referencia, y nos guiará durante la investigación, la cual cuenta con su núcleo central, (en el cual desarrollamos el trabajo empírico con las variables) en donde al concluir la misma, presentamos los resultados de la constatación de nuestra hipótesis, e incorporamos de manera complementaria la variable política,

<sup>1</sup> Nahum, B.; "La época batllista. 1905-1929". En Historia uruguaya. Tomo VI. Ediciones de la Banda Oriental, 1975. el autor establece la periodización de "la época batllista" la cual se extiende desde 1903 a 1929.

( en términos de coalición política ) como variable explicativa de los caminos tomados en la conformación y el posterior cambio de dirección de la matriz de bienestar ( aunque cambio momentáneo ) que se procesó luego del golpe de Estado del año 1933.

Por otra parte, a lo largo de todo el trabajo presentamos una discusión empírica, centrada en la validez de los indicadores utilizados. Estos indicadores se convierten en determinantes, por cuanto aparecen como herramientas útiles en el intento de definir los pilares de la seguridad social uruguaya, y en función de los cuales pretendemos realizar un diagnóstico, esperando que el éste sea lo más acertado posible.

## Capítulo I

### II. Marco Teórico

El marco teórico que utilizaremos, es el que nos presenta las clasificaciones de Estados de bienestar que realiza Esping Andersen en su libro "Los tres mundos del Estado de bienestar", como los detallamos anteriormente. A fin de describir cómo será el trabajo empírico es que estructuraremos el estudio según las siguientes variables e indicadores:

Nuestras unidades de análisis serán el sistema de bienestar básico, articulado en el mercado de trabajo, nos centraremos específicamente en el sistema de jubilaciones y pensiones, junto con los seguros de enfermedad y desempleo.

Dentro del estudio manejaremos dos preguntas principales, una de ellas es la clasificación de Esping Andersen de un *Estado de bienestar socialdemócrata*, y la otra es *la época batllista* comprendida por el período histórico entre 1903 y 1929. Pero a los efectos de la búsqueda de los datos empíricos concretos, característica de cualquier trabajo cuantitativo, estamos obligado a realizar un corte transversal en el continuo histórico, por lo tanto, tomaremos mayoritariamente la serie de datos que se obtengan para el año 1930, y de no ser posible, la información provendrá de datos de fechas cercanas a nuestro "año eje".

Ambas variables se asocian para la conformación de nuestra hipótesis, ya que no podemos establecer la causalidad de una sobre la otra, afirmando que alguna de ellas fuese independiente y la otra dependiente.

Hipótesis:

- Durante "la época batllista" el Estado uruguayo fue un Estado de bienestar?
- Según las clasificaciones propuestas por Esping Andersen, nos encontramos frente a un Estado de bienestar del tipo socialdemócrata.

Presentadas las dos variables principales para nuestro estudio, pasaremos a identificar otro tipo de variable que nos ayudan en la investigación, estas son, podríamos decir, variables de segundo orden a las cuales le incorporaremos sus respectivos indicadores a fin de trabajar con ellas.

Todas las puntuaciones que producto de los resultados de los datos obtenidos de los indicadores de las variables de segundo orden, no podrán ser comparadas con las cifras del estudio de Andersen para el caso de la desmercantilización, el motivo es que no contamos con la fuente de datos del trabajo original, haciendo imposible la comparación. De cualquier forma, este procedimiento si podrá realizarse para la estratificación y para medir la interacción del Estado y el mercado en la provisión de los servicios sociales.

Como *variables de segundo orden* tenemos:

- El grado de desmercantilización de la sociedad
- La estratificación social

- La interacción entre los sectores públicos y privados, midiendo su contribución en los sistemas de pensiones combinadas.

La desmercantilización en los sistemas de pensiones por jubilación serán medidos en términos de la adición de los elementos siguientes:

- 1- Pensión mínima de jubilación para un obrero manual estándar que gane un salario medio.
- 2- Pensión estándar para un obrero medio.
- 3- Período de contribución, medido como número de años de aportaciones (o de empleo) que se necesitan para tener derecho a una pensión estándar.
- 4- Participación individual en la financiación de la pensión.

Para medir el grado de desmercantilización en los subsidios monetarios para enfermedad y desempleo:

*Mediremos la desmercantilización en términos de:*

- 1- tasa (netas) de reposición de subsidios para un trabajador medio durante las primeras 26 semanas de enfermedad o desempleo.
- 2- Número de semanas de empleo que se requiere antes de tener derechos.
- 3- Días que hay que esperar para que se pague el subsidio.
- 4- Número de semanas que se puede mantener el subsidio.

Para medir el grado de estratificación social nos centraremos en el universalismo.

El universalismo es válido solo para el modelo socialdemócrata, por tanto esta variable mide el porcentaje de población relevante (población activa comprendida entre los 16 y 65 años) que tiene cobertura con sus respectivos programas. Un grado bajo de universalismo se define como menor a 60% de la población es beneficiaria y puntúa 0; donde la cobertura se encuentre entre el 61 y 85% daremos una puntuación de 2, donde la cobertura sobrepase el 86% daremos una puntuación de 4.

Utilizaremos una variable diferencial de subsidios está basada en lo que un trabajador medio normal recibirá como subsidio medio y el máximo subsidio estipulado en las reglas del sistema. Si los subsidios medios son menores al 55% de los subsidios máximos puntuamos 0; si están entre 55 y 80% se da una puntuación de 2, por encima de ochenta por ciento 4 puntos.

De cualquier manera y sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, también haremos una revisión de los demás indicadores que intervienen en la construcción de los índices de nuestra variable, *estratificación social*. Cabe aclarar, que aunque nuestro principal interés, es dilucidar la interrogante respecto de si en nuestro país existió un Estado de bienestar socialdemócrata, esta inquietud coexiste con otra, la cual refiere a la posibilidad de intentar clasificar a Uruguay dentro de la tipología de Andersen. Por lo tanto, utilizaremos también la serie de indicadores que refieren a los otros tipos de Estados de bienestar.

Así que, si aceptamos la idea de que los Estados de bienestar cumplen una función relevante en la estructuración de la estratificación social, configurando desigualdades, status y diferencias de clases, no debemos quedarnos con la simplificación de Estados más o menos igualitarios. Sino que por el contrario debemos descubrir las lógicas de estratificación propias a cada tipología.

Las características del *régimen conservador* se han captado por medio de las variables como el corporativismo y del estatismo; y las características del régimen liberal a través de la asistencia social y de la importancia de las pensiones y de la sanidad privadas.

Para construir el índice que mide el *corporativismo*, se toman como referencia el número de planes de pensión independientes, su puntuación variara de acuerdo con el siguiente criterio: en caso de tener dos o menos planes de pensión independiente se califican con 0 punto, si existen entre dos y cinco inclusive se puntuara con dos; y si hubieran más de cinco programas de pensión con cuatro puntos.

La variable *estatismo* nos muestra la si el funcionariado estatal goza de privilegios especiales de bienestar social, y se mide como el porcentaje del gasto en pensiones de los funcionarios como porcentaje del PBI. En caso de que el porcentaje resulte inferior o igual a 1, se puntuará con valor 0; en caso de que el porcentaje resulte entre 1 y 2.1, puntuaremos con el valor 2, y en caso de que el porcentaje supere el 2.2 por ciento del PBI, otorgaremos una puntuación de 4.

Las variables diseñadas para identificar las características sobresalientes del liberalismo serán medidas en términos de porcentaje del gasto social público total ( sin contar los subsidios para empleados del gobierno); la importancia del sector privado en las pensiones, medida como el porcentaje del gasto en pensiones privadas sobre el gasto total en pensiones; y la participación del sector privado en el gasto total de sanidad.

Mediremos la interacción entre los sectores públicos y privados, midiendo su contribución en los sistemas de pensiones combinadas.

La lógica de cualquier sistema social puede aclararse sólo cuando examinamos la interacción de la provisión pública y privada. Es la interacción lo que define la estructura distributiva global, la relación entre los derechos sociales y los contratos privados, las desigualdades de clase, género o status es lo que define los regímenes de estados de bienestar. Para ello analizaremos el sistema de pensiones.

Todo lo expuesto anteriormente se enmarca dentro de lo que definimos como una dimensión comparativa de nuestro trabajo. Los datos que obtendremos serán cotejados con los del trabajo del autor para incluirlo dentro de su marco comparativo y poder insertar a nuestro país dentro de la tipología planteada anteriormente. De lo contrario intentaremos evaluar la posibilidad de que en la época batllista pudo existir otro modelo de estado de bienestar, sea este conservador o liberal, o quizás que jamás podamos afirmar que haya existido estado de bienestar alguno.

### III. FUNDAMENTACIÓN DEL PERÍODO ESTUDIADO.

Algunas consideraciones teóricas.

Identificar que fuerzas son las que impulsan el desarrollo del Estado de bienestar, no es una tarea fácil, de hecho existe una gran controversia al respecto. Las teorías que se centran en el poder se apoyan en una determinada visión acerca del nexo entre la política y la sociedad, asume que el gobierno no es un árbitro neutral y que sus acciones son dictadas por el ejercicio del poder, por lo tanto, el balance del poder en una sociedad es fundamental para saber como será un Estado de bienestar<sup>2</sup>. El otro extremo teórico, sugiere que los Estados de bienestar surgen prácticamente bajo cualquier condición de poder.

Su origen se encuentra en la economía de Marshall (1920)<sup>3</sup>, en donde la redistribución sólo puede tener lugar con un cierto nivel de desarrollo, pero que la fuente real del crecimiento de la política social se encuentra en la industrialización, en la urbanización y en el cambio demográfico.

También encontramos autores que afirman que las políticas de bienestar son consecuencia del crecimiento económico. No obstante, reserva para variables políticas y sociales la explicación de la diferencia en el gasto público social en naciones con grados semejantes de desarrollo económico.<sup>4</sup>

Podríamos seguir en el camino descriptivo de todas las teorías respecto de las causas de los Estados de bienestar, pero sea cual sea el paradigma que tomemos en cuenta, las variables de tipo económicas y demográficas estarán presentes, con distintos grados de relevancia. Es por ello, que para nosotros es de suma importancia contemplar estos aspectos, dado que en principio, ni siquiera estamos en condiciones de afirmar que haya existido en nuestro país un Estado de bienestar.

<sup>2</sup> Andersen, Gosta Esping.; "Los tres mundos del estado de bienestar". Ediciones El Magnánim, Valencia, 1993.

<sup>3</sup> Marshall, T. H.; "La ciudadanía, clase social e status". Zahar Edit. RJ. 1967.

<sup>4</sup> Wilenski, Harold.; "The Welfare state and equality". California, UCLA 1975.

Cuando utilizamos expresiones tales como “el Uruguay feliz” o “el Uruguay de las vacas gordas”, es conocido por todos que nos referimos al Uruguay batllista de mediados del siglo XX. El principal motivo de estas denominaciones provienen de la relativa bonanza económica y de la extensión de las políticas asistenciales que en materia social se desarrolló durante esta época

Ahora bien, si pudiéramos identificar el cenit de las políticas sociales durante los años cuarenta y cincuenta, también podemos afirmar sin ninguna duda, que la génesis de todo este proceso, la encontramos en las **primeras tres décadas del mismo siglo**, de donde proviene la mas amplia y transformadora legislación social.

Este período, la época batllista es nuestro objeto de estudio, el mismo comprende a las dos presidencias de Batlle y Ordóñez las cuales se extendieron desde 1903 a 1907 y de 1911 a 1915 , como mojones para la periodización histórica. Sumado a este período de cambios radicales en la vida del país, confluye también para la determinación del período histórico, la muerte en 1929 de José Batlle y Ordóñez, la cual marca la desaparición de una de las figuras que sintetizó una forma de sentir la política nacional y muy influyente en la forma de “pensar al país”.

Lo que realizamos para la aplicación de nuestro marco teórico es un corte transversal, es decir, que utilizamos todas las cifras que podemos, referidas al año 1930, y con los datos que no puedan ubicarse para este año, tomaremos el que se encuentre más cerca en el tiempo, siempre dentro del entorno del objetivo inicial.

### III. 1. Claves económicas.

En lo que refiere al desarrollo económico que presentara nuestro país, podemos destacar que dentro del período en el que nosotros nos ubicamos para realizar nuestro trabajo, encontramos a ojos de la literatura en historia económica, una relativa coincidencia con la historiografía tradicional, en cuanto a la construcción de periodos de análisis. No obstante, de posar la mirada sobre fenómenos a la vez diferentes, y complementarios entre sí, ambas especialidades, encuentran en el año de 1930, razones relevantes para la periodización.<sup>5</sup>

El proceso que puede calificarse de “modernización” se extiende hasta la Crisis de 1930, aunque los efectos más agudos de la crisis internacional se hacen sentir hacia 1932. El modelo de crecimiento “hacia afuera” comienza a sufrir un proceso de “transición” el cual podría identificarse entre 1911 y 1914, después de que el país abandonase el patrón oro en el año 1914, apartándose de una de las características fundamentales del modelo liberal, de cualquier manera ... *“en Uruguay las raíces del cambio ya estaban presentes con anterioridad a 1914. Los gobiernos batllistas intentaron transformar la estructura productiva del país, introdujeron una importante legislación social y medidas proteccionistas , y ampliaron la esfera de actividad económica del Estado, principalmente en el sector servicios.”*<sup>6</sup>

Esta transición hacia el “modelo de desarrollo hacia adentro” se extiende durante todo nuestro período de análisis, finalizando hacia 1930. *“... Uruguay mantuvo entonces sus características de economía agroexportadora sin evidenciar un proceso de industrialización fuerte ni transformar las bases de su inserción internacional. Pero el intacto modelo agroexportador ya no produjo altas tasas de crecimiento de la producción. Ellas fueron muy bajas en relación al crecimiento de la población. Desde este punto de vista, el periodo aparece como una transición desde la “Edad de oro” hacia el agotamiento del crecimiento “hacia fuera” y el vuelco hacia el mercado interno de los años 30.”*<sup>7</sup>

Las características del nuevo período se encuentran ligadas al segundo mandato de Batlle y Ordóñez entre marzo de 1911 y febrero de 1915. El giro que se produjo tuvo que ver con una presidencia intervencionista, industrialista y estatista; y como consecuencia de ello la aparición de una serie de nuevas instituciones como ser : estatización del

<sup>5</sup> Bértola Luis, y colaboradores.; “Primer Batllismo, reflexiones sobre el crecimiento y la guerra” en “Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial 1870 – 1990.” Montevideo: Trilce, julio 2000. “Se ha sostenido que en América Latina el período entre 1913 y 1929 llena un vacío entre el primer choque externo del siglo y la crisis final del modelo de crecimiento exportador, que se había desarrollado desde aproximadamente 1870. El periodo coincide con la pérdida del rol hegemónico de Gran Bretaña, a favor de EEUU, como principal inversor externo y contraparte comercial de los países latinoamericanos. Sin embargo, la forma en que los países latinoamericanos experimentaron esa transición no puede generalizarse.”

<sup>6</sup> Bértola Luis.; /comp./ “Ensayos de historia económica : Uruguay y la región en la economía mundial 1870 – 1990. ” Montevideo: Trilce, julio 2000.

<sup>7</sup> Bértola Luis.; ob. cit.

Banco de la República, creación del Banco de Seguros del Estado, estatización del Banco Hipotecario, monopolio estatal del Cabotaje Nacional, creación de las Usinas Eléctricas del Estado, creación de la Administración Nacional de Tranvías y Ferrocarriles del Estado, todas ellas aparecieron entre julio de 1911 y enero de 1915.<sup>8</sup>

Junto con la inconversión y la creación de empresas públicas, la creación de políticas distributivas del ingreso nacional, recurriendo para ello a los instrumentos de carácter fiscal; la protección industrial y una fuerte expansión del crédito, configuran la nueva concepción del Estado el cual ampliaría su espectro de acción, respondiendo a una nueva visión del Estado promovida desde el poder Ejecutivo.<sup>9</sup>

Dentro del marco de transformaciones, encontramos giros en materia económica, produciéndose una duplicación en el valor de las exportaciones generado entre 1900 y 1914 (con el estallido de la primera Guerra Mundial), debido a la iniciación del comercio de carnes congeladas.

Se realizaron a su vez, importantes mejoras en la infraestructura industrial, las cuales tuvieron su repercusión en los indicadores económicos como el producto bruto interno el cual creció en términos reales prácticamente un 300%, entre 1903 y 1930 siendo de 64.5 y 189.1 respectivamente, este aumento se apoya fundamentalmente en el crecimiento de la agricultura, la construcción y el sector de servicios comerciales.<sup>10</sup> (ver Anexo II, gráfico N° 1 Crecimiento del PBI real para los años 1903-1930 ). El PBI es el principal indicador que tenemos en cuenta como referencia del crecimiento, es decir, que si en el surgimiento de los Estados de bienestar, hubo de existir como prerrequisito una prosperidad económica, no cabe duda que éste período cumple con esa condición, veamos entonces si también cumple con las condiciones demográficas.

### III. 2. Claves socio-demográficas.

Las transformaciones en lo referente al número de pobladores de nuestro país, se vio sacudido por un constante crecimiento entre 1903 y 1930 la población del país prácticamente se duplicó<sup>11</sup>; dicho "boom" demográfico se apoyo en los flujos migratorios que arribaron a nuestras tierras, los cuales comenzaron a mermar después de 1930. Este cambio se extendió hacia otras esferas, pero principalmente apporto al crecimiento de los núcleos urbanos.

La construcción del período se justifica por la suma de transformaciones en muchos aspectos, sobre todo en los aspectos que nos reclaman mayor atención, nos eximen de dudas acerca de la importancia que estos años tuvieron para la posterior evolución del Uruguay.

En materia política, la definitiva instauración del Estado como el agente político e institucional dominante, con un carácter tanto interventor como regulador de los conflictos en la sociedad civil, fueron conformando las bases del estadocentrismo en la vida política nacional. Por otra parte, se consolidaron los partidos políticos como auténticos y legítimos canales sobre los cuales discurren las demandas sociales, a la vez que se avanzo en la regulación de los procesos electorales y la expansión de los derechos ciudadanos, junto con el fin de las revoluciones caudillistas. A este respecto, la última guerra civil en 1904, replanteo las relaciones de un gobierno batllista esencialmente urbano y el sector rural. La política agropecuaria mantenida por Batlle fue en el fondo neutral, donde medidas como la elevación de impuestos sobre la tierra, impuestos a la herencia y al ausentismo, salarios mínimos para el medio rural, etc., fueron fácilmente evadidas. A pesar de lo anteriormente planteado, el gobierno mantuvo un delicado equilibrio entre los intereses rurales y sus pautas económicas amparado en el agudo incremento de las exportaciones.

La generación del "novecientos" o del "centenario", se caracterizo por tener una visión optimista respecto del país en el que vivían, dicho optimismo maduraba al abrigo de un país que crecía y el cual ofrecía un terreno fértil para provocar tal impresión. En las tres primeras décadas se había desarrollado, un efectivo proceso de democratización política, modernización social y afirmación institucional, amparado en las ventajas comparativas obtenidas por una

<sup>8</sup> Nahum, B.; "Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión". EBO. Mdeo, 1993.

<sup>9</sup> Finch H.; "Historia económica del Uruguay contemporáneo". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1980.

<sup>10</sup> Luis Bértola.; "El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones. CSIC, FCS.1998

<sup>11</sup> En 1903 habían 960.750 personas y para 1930 habitaban una 1.712.707. fuente Luis Bértola.; "El PBI de Uruguay 1870-1936. CSIC, FCS. 1998.

economía agropecuaria, en el marco de una situación internacional favorable. Lo alcanzado en dicho periodo no tuvo parangón en América Latina, y dentro del clima de confianza y relativa prosperidad nació una novel legislación social.

Este periodo estuvo marcado por importantes conquistas en la arena social, como las legislaciones en torno a la regulación laboral, ley de protección a los trabajadores y la una universalización de los derechos de asistencia garantidos por el Estado.

Es notable el desarrollo en materia de derechos que se ha verificado para el período comprendido entre 1903 y 1929, entre ellas se destacan<sup>12</sup>:

- 1904 caja de jubilaciones civiles.
- 1906 extensión de jubilaciones y pensiones civiles a empleados de primaria.
- 1907 Oficina Nacional de Trabajo.
- 1911 ferias francas municipales.
- 1912 creación de la sección femenina de enseñanza secundaria y universitaria. Ley de creación de liceos departamentales.
- 1914 Ley de accidentes de trabajo, ley de indemnización de despidos, creación de liceos departamentales.
- 1915 Ley de jornada de 8 horas. Reglamentación de ley de accidentes laborales.
- 1916 Ley de sanciones al incumplimiento de la normativa social, ley de enseñanza gratuita secundaria y universidad.
- 1918 Ley de protección a la mujer trabajadora "ley de la silla".
- 1919 Ley de pensiones a la vejez, creación de la caja de jubilaciones y pensiones de empleados y obreros de servicios públicos.
- 1920 descanso semanal obligatorio, ley de indemnización por accidentes laborales.
- 1921 Ley "Serrato" del "derecho a la vivienda".
- 1923 salario mínimo, descanso dominical obligatorio a los trabajadores rurales.
- 1925 Ley de jubilaciones y pensiones bancarias y civiles, autorización preparatorios nocturnos en Montevideo.
- 1926 Ley salario mínimo peones, obreros de aduana.
- 1929 decreto de salario mínimo a obreros de concesiones públicas.

Es durante estos años que se produce en el Uruguay dos fuertes oleadas migratorias. Las mismas generan una transformación en el modelo demográfico de nuestro país, este modelo arrastra ya desde el siglo pasado un importante número de habitantes en Montevideo, que llegaba al 30% de la población total del país. En el censo de 1889 el 47% de los habitantes eran extranjeros con escaso capital y donde la mayoría no poseía ningún oficio. A lo largo de todo el siglo XIX el Uruguay sufre de importantísimas corrientes inmigratorias que significaron un fuerte aumento en la población y un cambio continuado en la composición de nuestros habitantes. Hacia 1829 oscilaba en 74.000 el número de habitantes, el cual se duplico veinte años después. El censo de 1860 arroja una cifra de 221.248 los que hacia 1873 se habían transformado en 450.000 habitantes. Ingresando al siglo XX, específicamente en 1908, el gobierno de Claudio Williman levantó el tercer Censo nacional, realmente el primero por la perfección del conteo y la prolijidad de sus averiguaciones en el cual la suma de los boletines dio como resultado 1.042.686 habitantes en todo el territorio nacional. Este crecimiento fue constante hasta 1930, en donde encontramos en 1929 una población de alrededor de 1.684.915<sup>13</sup> ( Ver Anexo II, gráfico N°2, Población de la República 1903 y 1929 ).

La población estaba conformada en su mayoría por gente joven (menor de 30 años) con nacionalidad uruguaya y donde los sectores adultos eran de origen extranjero, alcanzando una proporción que significaba el 29,9 por ciento

<sup>12</sup> Castellanos, Ernesto.; "Bienestar de partidos" Revista de Ciencia Política N° 9. FCS. Universidad de la República. 1996.

<sup>13</sup> Pereira y Trajtenberg.; "Evolución de la población total activa en el Uruguay. 1908-1957.". Montevideo. Universidad de la República. FCE. 1966.

del total de los habitantes del país en el año 1929.<sup>14</sup> Sin duda alguna este nuevo modelo demográfico, arrojó sus consecuencias años más tarde. . .

*“ Los viejos crecimientos demográficos en medio de la nueva economía y la nueva política se tradujeron en miseria. Por fin esa realidad golpeo los ojos de todos y llegó a la conciencia individual. Así alentado nació un nuevo modelo demográfico..., el de la baja natalidad, la esposa madura y la familia pequeña. Ese fue el modelo del novecientos, el triunfante y consolidado entre 1900 y 1920... Otra ideología y otra escala de valores sustituyeron a las antiguas. La mujer madre se vio desplazada por la mujer empleada y ello ambientó la reducción de la familia; los ideales de bienestar material y educación se extendieron a todos los niveles sociales y alentaron la disminución del número de hijos de que las parejas ahora planifican”* Barran-Nahum<sup>15</sup>

El Uruguay del novecientos nos muestra entonces un cambio radical con los viejos parámetros demográficos tradicionales. Este salto a la modernidad significó una revolución silenciosa, en la cual el nuevo modelo al disminuir la presión poblacional sobre las estructuras económicas y políticas concluyó por consolidarlas en la misma medida en que él se fue fortaleciendo. Encontrándonos hacia 1920 frente a una civilización sin duda diferente a la del mil ochocientos.

Las transformaciones de corte social y fundamentalmente demográfico, también encuentran su epílogo hacia el año de 1930. El nuevo padrón demográfico del novecientos marca a las claras una ruptura con las costumbres y los modelos tradicionales de sociedad y de familia. Una sociedad con modos de vida cada vez más modernos y urbanos, la transformación en los transportes permitiendo el traslado de las personas con otra comodidad y frecuencia, las primeras fábricas que ocupan a los nuevos empleados del novel siglo XX, configurando una nueva clase social, que emigra del campo hacia las ciudades constituyéndose así en mano de obra barata, orientada hacia padrones de comportamiento similares a los de las sociedades modernas.

El cambio en las características de las nuevas familias, éstas ya con un número menor de hijos, en hogares en donde las mujeres adquieren un nuevo rol, al ya tradicional de madres, el de mujeres trabajadoras.

Todas estas transformaciones se aúnan con el descenso de la natalidad, junto con el fin de los afluentes migratorios, marcan el final de un modelo demográfico de crecimiento explosivo, sumado esto a la muerte de José Batlle y Ordóñez conforman el fin de la “época batllista” cerrada en forma definitiva con las elecciones de 1930.

Estas elecciones nos sirven como un factor extra, el que podemos enmarcar dentro de las claves políticas para la justificación de nuestro período, dado que cuando se comienzan a sentir los coletazos de la crisis económica internacional de 1929, las condiciones de la economía nacional sufren cambios que son determinantes para la consecución del proyecto batllista.

Esta nueva coyuntura en materia económica, abona el terreno para la nueva ofensiva conservadora, protagonizada por los grupos de presión empresariales, y liderada por los ganaderos, representados en el Comité Nacional de Vigilancia Económica y en la Federación Rural respectivamente, conspirara contra el avance del programa asistencial, ya no para detenerlo como durante el gobierno de Viera en 1916, sino para darle un golpe mortal con el quiebre institucional encabezado por el Presidente Gabriel Terra en el año 1933.

Con la caída de la institucionalidad, cae también el proyecto batllista del “país modelo”, precisamente nos encontramos frente a un nuevo escenario con un rediseño del estado asistencialista, el cual ya no persiguió una política obrerista, sino que trató de proteger a los sectores medios y trató de favorecer políticas de cuño corporativo, escondiendo bajo una pretensión de universalidad la conformación de una ciudadanía regulada.<sup>16</sup>

Todas estas condiciones, convierten a nuestro período en sumamente rico para el análisis, no solo desde el abordaje empírico, es decir, tratando de descubrir la matriz de bienestar, sino que también intentando plantear algunas reflexiones respecto de las condiciones políticas que lo hicieron posible. Evidentemente todo este proceso arrojó consecuencias de larga duración en la vida social e institucional, en la medida de que las bases del sistema asistencial actual se encuentran allí.

El abordaje del análisis de las condiciones políticas lo realizaremos en las conclusiones, con los resultados de la investigación y planteando preguntas y reflexiones que esperamos sean interesantes.

<sup>14</sup> Bértola Luis.; “La industria manufacturera uruguaya 1913 – 1961”. FCS, CIEDUR, Mdeo 1991. Contribución de la migración a la población total. Cuadro a 4, pág 294.

<sup>15</sup> Ver Barran – Nahum.; “El Uruguay del novecientos” Pág. 16, EBO. 1979.

<sup>16</sup> Carlos Filgueira, Fernando Filgueira.; “El largo adiós al país modelo”. Arca, Montevideo, 1994.

## Capítulo II

### II. 1. LA DESMERCANTILIZACIÓN.

Hasta donde atrapan las cadenas del mercado.

En este capítulo, comenzaremos a trabajar con los datos empíricos, o lo que podríamos llamar “la investigación” propiamente dicha. El nudo de nuestro trabajo se encuentra en este apartado, no solo porque el trabajo de campo es el más arduo, sino que desde aquí, comenzaremos a darle forma y contenido tangible a todos los indicadores que hemos manejado hasta ahora en forma parcialmente abstracta. Y por otra parte, y no menos importante aún es el hecho que fundados en dichos datos pretendemos extraer las principales conclusiones de nuestra investigación.

Para ello, comenzaremos con el análisis de los indicadores de cada una de las variables manejadas en el capítulo anterior, iniciando nuestro objetivo con la *variable desmercantilización*.

Pero antes, debemos mencionar los diferentes tipos de variaciones que podemos encontrar en las políticas sociales, las cuales dependen de los países y del momento en el tiempo en que este se desarrolle.

El potencial desmercantilizador de un sistema, no puede ser captado claramente recurriendo únicamente a los indicadores de nivel de gasto social. Para ello, se requiere un análisis de las normas y criterios inherentes a los programas reales de bienestar.

Encontramos tres grupos de dimensiones fundamentales, un grupo de ellas refiere a las normas que rigen el acceso de las personas a los subsidios, las normas para ser beneficiario y las restricciones sobre los derechos. Puede considerarse que el potencial desmercantilizador de un programa es mayor, si el acceso es fácil y si se garantizan los derechos a un nivel de vida adecuado sin tener en cuenta los empleos que se han tenido anteriormente, el rendimiento, la comprobación de las necesidades o la cotizaciones. Al igual que la entrada al sistema, nos importa la salida de este, es decir que si los subsidios que proporciona el sistema son de duración limitada, su capacidad desmercantilizadora se reduce.

Otro grupo de dimensiones refiere a la reposición de los ingresos, porque si los niveles de los subsidios son muy inferiores a los ingresos de la persona en actividad o al nivel de vida que se considere adecuado, es probable que obligue al trabajador a retornar a su empleo lo antes posible para no perder ingresos. Por lo tanto los niveles de reposición son muy importantes.

La tercera dimensión refiere al alcance de los derechos que se proporcionan. Es decir los tipos de subsidios, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez. Un sistema extremadamente avanzado sería el pago de un salario social a los ciudadanos sin tener en cuenta el motivo. Esta idea de salario garantizado se ha discutido en los países escandinavos, pero tenemos también la contrapartida en la propuesta de Estados Unidos con el impuesto negativo sobre la renta.

*Para medir la variable desmercantilización en los sistemas de pensiones por jubilación utilizaremos los siguientes indicadores:*

- 1- Pensión mínima de jubilación para un obrero manual estándar que gane un salario medio. Tasa de reposición.
- 2- Pensión estándar para un obrero medio.
- 3- Período de contribución, medido como número de años de aportaciones (o de empleo) que se necesitan para tener derecho a una pensión estándar.
- 4- Participación individual en la financiación de la pensión.

En la búsqueda de los datos históricos para la confección de nuestro trabajo, nos encontramos con un problema que podríamos llamar de carácter “administrativo”, puesto que la recopilación de los valores numéricos para los indicadores que nuestra investigación requiere ( datos de 1930 ), no se encuentra disponible en la forma tradicional, es decir, un libro o en un banco de datos sistematizado. Por este motivo, tuvimos que consultar a diferentes fuentes

( no siempre coincidentes entre sí ), y construir las series en base a una selección, que intentó ser lo mejor y más homogénea posible para el apoyo de nuestra fuente de datos.<sup>17</sup>

### II.1.1. La jubilación mínima de un obrero común.

Definiendo el piso de la asistencia.

Nuestro primer indicador es, *la jubilación mínima de un obrero manual estándar que gane un salario medio*, y aquí nos enfrentamos por primera vez con una de las dificultades que advertíamos anteriormente.

En primer lugar, debemos plantearnos la definición de cual sería nuestro *trabajador manual estándar*, situación que resolvimos utilizando como criterio datos que encontramos en el anuario estadístico de 1930.

Una de las preocupaciones del mundo del trabajo hoy día, es la importancia en la mejora de las condiciones de trabajo de los obreros, dentro de esas condiciones una de las mas preocupantes quizás sea la prevención de los accidentes laborales. Es así que se establecen protocolos de seguridad propios para cada oficio o actividad, controles sobre la aplicación de estas reglamentaciones, intentando reducir al mínimo posible las causas de siniestros en los ámbitos de trabajo.

Pensemos entonces en las actividades que se encuentran dentro de las mas peligrosas, o con mayores probabilidades de accidentes.

Pensemos ahora en las condiciones de los obreros de los años 30, las condiciones laborales de estos días, evidentemente eran menos seguras que las que encontramos hoy. A pesar de ello, las ramas de actividad que tienen mayor índice de accidente siguen siendo similares, vinculadas ellas a las industrias de la construcción, el transporte, y las de manipulación de maquinaria.

Probablemente los obreros que realizan tareas manuales estén mas expuestos a sufrir lesiones producto de las tareas que desarrollan. Apoyados en esta convicción es que tomamos para establecer nuestro obrero manual, los datos que nos ofrece la Oficina Nacional de Trabajo recopilado en el anuario estadístico de 1930.

Allí encontramos datos de los accidentes laborales ocurridos durante el año hasta el 31 de diciembre, agrupados estos en diferentes ramas de actividad, estos son: obreros de la construcción, metalúrgicos, obreros de saladeros y frigoríficos, transporte y carga y en los servicios del Estado.

Podemos considerar que un obrero dentro de cualquiera de las actividades antedichas, son perfectamente clasificables como manuales y por supuesto que también estándar, sobre todo si tenemos en cuenta el estadio tecnológico de la época a la cual nos referimos, en donde se necesitaba de la nueva e incipiente mano de obra disponible, para el advenimiento del nuevo modelo económico y social<sup>18</sup>. Por otra parte, consideramos que dentro de estas ramas de actividades se encuentran comprendidas la mayoría de los trabajadores de las familias de clase media de la época.

---

<sup>17</sup> Conviene aclarar que en el manejo de los datos, encontramos fuentes que se refieren directamente a publicaciones de la época, pero ante la imposibilidad de contar con toda la información que necesitamos, debimos recurrir a publicaciones posteriores, estas por ser mas recientes en el tiempo pueden encontrarse con diferencias, en general no muy significativas, con los datos recogidos de fuentes de la época. Estas diferencias se justifican básicamente, en la evolución de las ciencias sociales y su capacidad de medir con mas exactitud los fenómenos en cuestión. Es así que, podemos encontrarnos con distintas cifras para un mismo objeto medido, dependiendo ésta del momento histórico que se realice. Nosotros dentro de la medida de nuestras posibilidades intentamos manejar las cifras contemporáneas a nuestro año en cuestión, completándola si, en caso de ser necesario con fuentes que analizan los fenómenos desde una perspectiva ya histórica y no como acontecimientos de la actualidad.

<sup>18</sup> El nuevo modelo implica un crecimiento de la economía impulsado principalmente por la industria, el crecimiento de ésta en el período comprendido entre 1908 y 1929 medido por el índice de crecimiento industrial con base 100 = 1908, el índice de números de establecimientos en todo el país es de 219 y de personal que ocupa es de 303. De dichos establecimientos en 1929 se encontraban en Montevideo el 67.2% y ocupaban al 83.5% de la mano de obra de la industria nacional. Fuente Censo Industrial de 1929, en Eduardo Acevedo "Apuntes históricos del Uruguay", tomo VI. Montevideo, Barreiro y Ramos, 1936.

El *salario promedio* de un trabajador de la época, lo establecimos fundados en más de una fuente de información, dado la dificultad en la recolección del "dato concreto" que necesitamos.

Es así que, utilizamos el mismo mecanismo de identificación que para establecer el indicador anterior, los datos surgen del Anuario estadístico del año 1930.

En él existe un relevamiento sobre los accidentes laborales discriminados por ramas de actividad, en su mayoría se concentran en las actividades de tipo manual o que podríamos catalogar como de trabajadores estándar, ellas son la construcción, metalúrgica, frigoríficos y saladeros, transporte y carga, servicios del Estado. (Ver Anexo II, gráfico N°3, Accidentes laborales 1930.)

El 73.23% de los accidentes laborales del año en cuestión, estuvieron vinculados a las actividades antedichas, con excepción de los servicios del Estado, el salario que gozaban el 79.9% de estos obreros se encuentran en la franja comprendida entre 1.51 y 3.00 pesos el jornal<sup>19</sup>. Pero si acotamos más aún la franja encontramos que el 60.95% de estos perciben un jornal de 1.51 y 2.00 pesos. (Ver Anexo II, gráfico N°4, Salario de los accidentados 1930.)

En el mismo sentido, una revista obrera consultada publicada en el año 1934, nos muestra en referencia al salario promedio de un trabajador del año 1930, situándolo a éste en 1.80 pesos el jornal<sup>20</sup>.

En otra publicación de carácter académico que refiere a los salarios, se habla de que para el año 1930 el valor de un jornal es de 2.17 pesos nominales<sup>21</sup>, conforme con esto, las estimaciones que hemos realizado hasta el momento estarían por buen camino.

Fundados en los datos que hemos podido recoger, de diferentes fuentes, consideramos que el valor que tomaremos tiene una confiabilidad lo suficientemente importante como para sostener nuestro trabajo.

Por lo tanto, el valor del *salario promedio* que tomaremos en función de todas las fuentes consultadas habiéndose encontrado estos valores en el entorno de 1.80, 2.17, y hasta 3.00 dependiendo de la fuente y de la forma en que este se mida. De todas estas opciones, vamos a optar apoyados en las coincidencias entre diferentes publicaciones y por ser también la que se puede extraer de una de las fuentes de datos más importante para nosotros, ( que es el Anuario estadístico), definiremos el salario medio en *1.80 pesos el jornal*, es decir unos *496.8 pesos anuales*, teniendo en cuenta que trabaja unos 276 días al año<sup>22</sup>.

Ya hemos definido entonces, dos de los puntos previos a intentar establecer cual es la jubilación mínima para un obrero manual de salario medio, es decir, lo que entendemos por obrero manual medio y establecer también cual es el salario medio. Pero esto no es todo, ahora abordaremos la legislación que establece las condiciones para la jubilación de estos obreros.

Como hemos manifestado anteriormente, el sistema de previsión social uruguayo se a construido sobre la base de una abundante legislación social que tiene sus orígenes ya en los primeros años de la república, y ha ido incorporando beneficios y beneficiarios con el transcurrir del tiempo.

Así que para ordenarnos comencemos por establecer cuantas y cuales eran las posibilidades del sistema jubilatorio hacia 1930. En ese momento de la vida de nuestro país, la legislación previsional ya había creado varias Cajas de

<sup>19</sup> Fuente. Anuario estadístico de 1930.

<sup>20</sup> Revista mensual, "Trabajo y Previsión Social." Montevideo 1934.

<sup>21</sup> Bértola, Calicchio; Schonebohm.; " El modelo del primer batllismo y su crisis: una reconsideración desde los salarios y el gasto público." MIMEO. PIHESUC. 1995.

<sup>22</sup> Calicchio Leonardo, "Salario y costo de vida en el Río de la Plata 1907-1930." Unidad Multidisciplinaria. FCS. Montevideo 1996. Revista mensual, "Trabajo y Previsión Social." Montevideo 1934. en ambas publicaciones la estimación del salario medio de un obrero es de 1.80 pesos el jornal.

También del Anuario estadístico de 1930 podemos estimar la misma cifra, el calculo lo realizamos teniendo en cuenta que el 60.95% de los obreros que habrían sufrido accidentes laborales durante el año de 1930, obtenían un jornal entre 1.51- 2.00 pesos. El punto medio de esta categoría de jornal podría ser el de 1.75 pesos. Esto verifica la validez de utilizar como valor el de 1.80 pesos el jornal.

El criterio de que un obrero jornalero trabaja unos 276 días al año lo adquirimos del trabajo de Calicchio, citado en este mismo apartado.

Pensiones estas son, la Caja de Pensiones Militares 1911<sup>23</sup>, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles 1904, la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones 1896, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de las Instituciones Bancarias y de la Bolsa de Comercio 1925, la Caja de Jubilaciones de y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos 1919<sup>24</sup>.

Nosotros nos centraremos para este punto en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de empleados y obreros de servicios públicos, la cual le correspondería a nuestro trabajador manual estándar, suponiendo como lo hicimos, que este trabajase en cualquiera de los sectores de actividad que incorporamos al concepto<sup>25</sup>.

Debemos advertir de una dificultad adicional a todas las que hemos tenido, esta refiere a la dificultad de realizar una medición de estas características para un período en el cual la legislación previsional se encontraba en una fase fermental y recién estaba sentando las bases de un sistema que para la década de los sesenta será uno de los más avanzados y completos de toda Latinoamérica.

Esta salvedad la establecemos porque si bien nos apoyamos en determinados sectores de la actividad para descubrir al 'trabajador medio', en 1930 trabajadores de sectores como la construcción para ese año aún no disfrutaban del derecho a tal cobertura. Recién serán incorporados a la Caja de Jubilaciones de empleados y obreros de servicios públicos con todos los derechos jubilatorios algunos años más tarde, esto ocurrirá el 16/5/1934, cuando se incluye por ley a los obreros de los gremios de la construcción.

De todas formas y pese a este detalle nosotros mantendremos el criterio, por entender que es la Caja que comprende a nuestra categoría de trabajadores, aunque algunos años después. No obstante ello, esta incorporación fragmentada de categorías de trabajadores del sector público y privado, culmina con la ley 12.138 del 13 de noviembre de 1954 la cual efectúa una inclusión genérica de los trabajadores del sector privado al sistema previsional<sup>26</sup>.

Nosotros trataremos de establecer cual es la jubilación mínima que puede obtener un obrero manual estándar. Para ello necesitamos indagar en las condiciones para la obtención de la prestación y el alcance de los servicios. Esto se establece con la creación misma de la Caja, por ley 6.962 del 6 de octubre de 1919, allí encontramos un detallado articulado que establece tanto la creación, administración de fondos, como el tipo y alcance de las coberturas.

El tipo de cobertura que establece la ley se detalla claramente en el artículo 21, es así que las jubilaciones se fijan de acuerdo al promedio de los sueldos percibido durante los últimos cinco años de servicios y sujeto a la escala establecida en el mismo artículo.

Por lo tanto, el obrero medio percibe como salario mensual el producido de la suma de los jornales que alcanzan los 1.8 pesos, acumulados durante un mes de 27 días<sup>27</sup>, esto es *48.6 pesos*.

En la escala que se detalla en la ley, los obreros que ganan hasta 50 pesos, recibirán como jubilación el sueldo íntegro, menos un 4 por ciento<sup>28</sup>. Como consecuencia de esto, podemos decir que a pesar de que la ley fue dictada en el año 1919, y el promedio de los salarios que nosotros estamos usando corresponden al año 1930, ambas cifras

<sup>23</sup> La creación de la Caja de pensiones militares, como lo indica su nombre, involucra únicamente lo referente a los sistemas de pensiones, invalidez, viudas, etc. Lo que refiere a las jubilaciones, se mantiene el sistema anterior el cual las vincula directamente con rentas generales, el retiro o beneficios directos funcionan bajo la órbita del gobierno central.

<sup>24</sup> Esta Caja que inicialmente cubría solo a una parte del personal de los servicios públicos, se fue ampliando con la legislación posterior, cubriendo a nuevas categorías de funcionarios hasta terminar incorporando a toda la actividad privada de la industria y el comercio. Más adelante esta Caja cambiará su nombre por Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos. Este proceso de incorporación termina el 13 de noviembre de 1954, con la inclusión genérica de los trabajadores del sector privado al sistema previsional. Ver Papadópulos, en "Seguridad Social y política en el Uruguay". CIESU. MDEO 1992.

<sup>25</sup> Los sectores son metalúrgico, transporte y carga, frigoríficos y saladeros, construcción, y servicios del Estado.

<sup>26</sup> Ver, .. Papadópulos, Jorge. "Seguridad social y política en el Uruguay". CIESU. Mdeo 1992.

<sup>27</sup> La ley 6.962 establece en su Art. 45. a los efectos de la jubilación para los empleados u obreros que tengan sueldo por día o por hora, se tomará el mes como 27 días o doscientas dieciséis horas.

<sup>28</sup> Todas las jubilaciones y pensiones menores de 100 pesos sufrirán un descuento de 4 por ciento sobre su monto total. Ley 6.962 Art. 21.

refieren a salarios nominales, lo cual en principio es un problema, pero una serie de índice de precios al consumo nos muestra una variante muy reducida durante los años que comprenden a este período <sup>29</sup>.

De esta forma arribamos a desentrañar nuestro primer indicador de la variable desmercantilización, con arreglo a lo desarrollado hasta aquí, definimos que la jubilación mínima para un obrero manual estándar que gane un salario medio. Así que la *tasa de reposición* <sup>30</sup> será de 96 por ciento <sup>31</sup>.

La ley también prevé en su Art. 16. <sup>32</sup> la causal jubilatoria mínima la cual se obtiene con diez años de servicio sean estos continuos o no, en tal caso, el monto de la jubilación se adecua a la cantidad de años de aportes que el trabajador hubiera realizado, correspondiéndole a este una treintava parte por cada año de aporte, y también establece las posibles causales jubilatorias especiales <sup>33</sup>.

De manera que, si pensamos en la causal mínima para un obrero, podríamos referirnos a los 10 años de servicio, por los cuales en el supuesto del mismo salario que en el caso de los treinta años de servicio, es decir, 48.6 pesos al mes recibirá una jubilación de 16.2 pesos mensuales.

De todos modos esta es una situación especial, puesto que no configura una causal jubilatoria "plena", o "común", siendo inferior en el número de años de aporte. A pesar de ello es posible pensar que ésta fuese la forma que se acerca más a lo que buscamos medir con nuestra variable. Siguiendo nuestro razonamiento si diésemos por válido este criterio nuestro indicador marcará que **la tasa de reposición es de 32.6 por ciento.** <sup>34</sup>

## II. 1. 2. Jubilación estándar para un obrero medio.

Para la medición de esta variable nosotros proponemos, al igual que para la variable anterior dos formas de medición, cada una con ventajas y debilidades diferentes, de las cuales escogeremos la que a nuestro juicio se acerque más a lo que buscamos representar con la variable.

Las dos alternativas que sugerimos para ello, consisten en el cálculo de la jubilación desde los salarios, aplicando la ley y obteniendo de esta manera la jubilación tentativa que el obrero percibirá. O bien, la otra opción que planteamos, que nos sitúa desde los montos reales de las jubilaciones pagadas y vigentes hasta el 31 de diciembre de 1930, las mismas nos ofrecen un acercamiento prácticamente óptimo a nuestra variable.

### 2. 1. Del lado del activo.

Una mirada desde los salarios.

Para desentrañar este indicador nos valdremos de definiciones que nos han servido para el análisis de la variable anterior. Qué es un obrero medio, y el ingreso medio de este obrero, si como habíamos referido con anterioridad,

<sup>29</sup> Williman Claudio.; "Historia económica del Uruguay, tomo II 1900 – 1930". Ed. Fin de Siglo. Mdeo 1994. ver Anexo II, Gráfico N° 5.

<sup>30</sup> Andersen, Gosta Esping.; "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Barcelona 1992. La tasa de reposición es el ratio entre el subsidio y el ingreso del trabajador.

<sup>31</sup> El salario de un trabajador es de 48.6 pesos, la ley establece recibirán como jubilación su sueldo integro, menos el 4 por ciento, lo que resulta 46.66 pesos.

<sup>32</sup> Art. 16. El derecho a las jubilaciones se adquiere en las proporciones y circunstancias que determina esta ley, desde los diez años de servicio, sean continuos o no, debiendo computarse los prestados anteriormente en cualquiera de las empresas, debiendo abonar los reintegros correspondientes. También se acumularán los servicios prestados en otras reparticiones del estado y que reconozca la ley de jubilaciones y pensiones civiles.

<sup>33</sup> Art. 18. También podrán hacer efectivo el mismo derecho, no teniendo treinta años de servicios, pero cumplido el minimum que fija el artículo 16. A- Los que fuesen despedidos por la Empresa. B- Los que declarados físicamente imposibilitados para continuar en el ejercicio del empleo. C- Los que cumplen cincuenta años de edad, encontrándose o no en esa fecha al servicio activo de las Empresas. Los empleados y obreros comprendidos en este artículo tendrán derecho a una treintava parte por cada año de servicio sobre la jubilación que les corresponde.

Artículo 19. también tendrán derecho a la jubilación los empleados u obreros que, cualquiera que fuese el tiempo de servicios prestados, se incapaciten en forma permanente en un acto de servicio.

<sup>34</sup> El cálculo de este indicador proviene de la operación de a los 16.2 pesos que corresponderían de jubilación, le quitamos el impuesto del 4 por ciento, y el resultado es de 15.876 pesos y la tasa de reposición es de 32.6 por ciento.

un obrero medio es aquel que realiza tareas de tipo manual, a diferencia de un empleado, el cual realiza tareas de corte administrativo<sup>35</sup>.

De acuerdo con este criterio, el cálculo de la jubilación lo realizamos partiendo de la premisa de que el salario de un obrero manual es de 48.6 pesos mensuales.<sup>36</sup>

El otro factor importante para la definición del monto de la jubilación depende del período de contribución del sujeto, definiremos este tiempo de aporte en treinta años de servicio, que de hecho es el tiempo que prevé la ley para una pensión con características normales.

Tenemos entonces que el monto de la jubilación es de 46.66 pesos, así que la *tasa de reposición*<sup>37</sup> es del 96 por ciento.

## 2.2. Desde las jubilaciones.

Para medir el monto de una jubilación estándar, parece claro que pudiendo contar con los datos de las jubilaciones pagadas al término del período estudiado, es una situación ideal. Por este motivo, nosotros le damos prioridad a los resultados que provienen de esta fuente de datos.

### Método.

De todas formas deberíamos aclarar algunos puntos controvertidos, por ejemplo cuantas y cuales de las cajas de jubilaciones tendremos en cuenta, todas las existentes o las que se acercan a la definición de un obrero estándar.

Si optásemos por el segundo criterio, tomaremos las cifras de las cajas civil, empleados de servicios públicos, y la caja escolar, - la cual de acuerdo a los montos de las jubilaciones es también discutibles, por el hecho de que el promedio de estas es bastante superior al de las dos anteriores -<sup>38</sup>.

En el otro caso, a las anteriores debemos sumarle la caja bancaria y la caja militar. Para esto encontramos un obstáculo propio de las características de los sistemas de pensión latinoamericanos, en los cuales la incorporación a los sistemas de pensión se realizaron por sectores y con diferente alcance, dependiendo la cobertura, de la capacidad de presión y la trascendencia e importancia de los recursos que estos dominaran.

En consonancia con esto, el grupo que se despega más de lo que pudiéramos establecer por sus características como jubilación estándar de un obrero medio, es la Caja Militar, por motivos que expone en su trabajo Mesa Lago<sup>39</sup>.

Una de las principales hipótesis de su estudio, es que el poder de un grupo de presión se halla relacionado positivamente con la excelencia de su sistema de seguridad social. Cuanto más poderoso es el grupo, obtiene antes protección, es más alto su grado de cobertura, tiene que pagar menos para financiar su sistema, y son menos rigurosas las condiciones para disponer de los beneficios, los cuales son de mayor calidad.

Dentro la tipología de grupos de presión que caracteriza en su estudio, el grupo militar es el que parece ser más poderoso en la mayoría de los países estudiados.

<sup>35</sup> Mesa Lago.; "Modelos de seguridad social en América Latina". 1977. en algunos países latinoamericanos existe una clara diferencia entre dos sectores de la fuerza de trabajo, empleados y obreros. Los primeros son trabajadores intelectuales de cuello blanco, bancarios, empleados de oficina, ... de extracción de clase media, por lo general cobran sobre una base mensual o sueldo. Los obreros son trabajadores de ,cuello azul, cuyas actividades son predominantemente físicas, comúnmente provienen de la clase social mas baja y se les paga sobre una base horaria o diaria jornal.

<sup>36</sup> El criterio de la fijación del salario del obrero estándar, es el mismo que se utilizó para establecer con anterioridad en el punto, II.1.1.

<sup>37</sup> Es el ratio entre el subsidio y el ingreso del trabajador. Andersen, Gosta Esping.; "Los tres mundos del estado de Bienestar". Barcelona 1992.

<sup>38</sup> En adelante utilizaremos para referirnos a las cajas con abreviaciones, así que en adelante entiéndase como CC a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles. CP a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos. CE cuando nos refiéramos a la caja escolar de jubilaciones y pensiones. Aunque no están mencionadas aquí, aprovechamos y extendemos la denominaciones a la caja de pensiones militares como CM. y CB a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de las Instituciones Bancarias y de la Bolsa de Comercio.

<sup>39</sup> Mesa Lago.; "Modelos de seguridad social en América Latina". 1977.

Los primeros programas de seguridad social fueron para los militares, con la particularidad de que la concesión fue hecha por ellos mismos. El poder de estos grupos, radica en poseer el control de las armas para el mantenimiento del orden, y en los países latinoamericanos han sido grupos directamente vinculados a los gobiernos, cuando no los han ejercido en efecto. Esta cobertura es la mas antigua, la mejor y la mas barata, la evolución de la naturaleza de la cobertura transitó por lograr pensiones por invalidez y para sobrevivientes. Su reclamo posterior gira entorno a obtener pensiones por cesantías y antigüedad, cobertura médica y a menudo dada la particularidad, la necesidad de tener hospitales especiales.

El segundo grupo que se distingue, es el político administrativo, el cual basa su poder en el manejo de los asuntos nacionales, la elaboración y aplicación de las leyes. Estos se concentran en donde se halla el poder político, los funcionarios legislativos, ejecutivos y judicial del gobierno son quienes gozan de las mayores coberturas. Esta cobertura se extiende a los altos funcionarios y al resto de los funcionarios públicos como forma de incentivo a la tarea, en general con magra remuneración.<sup>40</sup>

En función de que en esta categoría, coexisten muchos tipos de funcionarios de diferente escalafones, y por ser de difícil o imposible discriminación en la práctica (al menos para nosotros), preferimos tomarlos a todos, a pesar de las salvedades en cuanto a la condición de preferencia de los mismos. Consideramos además que en el manejo de la totalidad, y dada la heterogeneidad del grupo estas diferencias a favor de algunos, se atenúan o disipan cuando consideramos a todos, aunque quizás no desaparezcan.

Debido ha estos problemas de orden metodológico, construiremos nuestro trabajo sobre la base de tres escenarios u opciones distintas, de cualquier manera elegiremos uno de estos escenarios, en función de que para nosotros sea el más "eficiente" conforme con nuestro objetivo.

### Una opción metodológica.

El problema de los datos. La media o mediana.

Una de las dudas que se nos plantea en esta instancia, refiere con la posibilidad de tomar como indicador de nuestra variable, el valor promedio del total de los montos de las jubilaciones, o si por el contrario debemos tomar la media estadística para asignar el valor de nuestra jubilación.

*"La media de una distribución, designada por X, se calcula sumando lo valores de los diferentes casos y dividiendo el resultado por el número de casos. Supongamos un grupo de once personas, diez de las cuales ganan 10.000 dólares al año y una de ellas 1 millón de dólares. El promedio de ingresos de este grupo asciende a 100.000 dólares, pero en realidad, diez de los once integrantes del grupo ganan una décima parte de esa cantidad. Por lo tanto, la cifra media, aunque se haya calculado correctamente, no es tan representativa como la mediana, que en este caso es 10.000 dólares. La mediana es simplemente el valor del caso medio en una distribución, el caso por encima y por debajo del cual hay un mismo número de otros casos. Y para obtener la mediana, sólo hace falta contar desde uno y otro extremo de la distribución hacia el centro hasta que hallemos el caso medio, y obtener luego el valor asociado a cada caso"*<sup>41</sup>.

Fundados en la presunción de que la intención del autor cuando quiere medir una jubilación estándar, busca el valor de una jubilación media, para un obrero común, y permítaseme la expresión "el más común" de los obreros posible. Sólo este sería útil para referirnos a la situación de la mayoría de la "clase media".

Evidentemente, que nuestra interpretación de la intención de Andersen puede ser fácilmente discutible, por ello dado que nuestro criterio interpretativo pudiese ser erróneo, es que, lo complementaremos con el planteo de una serie de escenarios posibles, los cuales contemplan la mayor cantidad de posibilidades en el manejo de la información. No obstante esto, nosotros manifestaremos nuestra preferencia, haremos nuestra elección, que en definitiva también es el oficio del investigador.

<sup>40</sup> Mesa Lago.; "Modelos de seguridad social en América Latina". 1977

<sup>41</sup> Manheim, Jarol y Rich, Richard., "Análisis político empírico. Métodos de investigación en la ciencia política". Pág. 351 a 361. Alianza Editorial. Madrid 1988.

### Media.

Dependiendo del criterio empleado a la hora de medir, el valor que obtenemos es significativamente distinto, produciéndose un desvío al alza en el valor en caso de utilizar el promedio de las jubilaciones.

Comencemos entonces, con lo que refiere a la CP, según se desprende del anuario estadístico de 1930, esta institución contaba al 31 de diciembre con unos 3245 jubilados los cuales le significaban una erogación de 2.636.486 pesos anuales. El calculo del promedio simple nos habla de que las jubilaciones otorgadas por dicha institución es de 812.47 pesos anuales por cada jubilado.

La CE cuenta al 31 de diciembre 1930, con 1264 jubilaciones vigentes entre las cuales distribuyen un total de 1.222.963 pesos anuales, lo que en promedio simple significa 967,53 pesos anuales para cada uno.

La CC tenía a la misma fecha 6206 jubilaciones vigentes, las cuales percibían cobros que iban desde los 600 pesos hasta más de 3600, para esta caja no contamos con la información de su presupuesto anual, por lo tanto el calculo del promedio de las jubilaciones debemos realizarlo mediante otro procedimiento.

En virtud de que contamos si con los montos de las jubilaciones discriminadas en diferentes categorías, podemos estimar el monto total de estas tomando el valor medio de cada categoría y multiplicarlo por la cantidad de jubilados. Mediante este proceso obtenemos que el monto aproximado sería de 5.629.350 pesos anuales, esto significa que cada jubilados percibe unos 907,08 pesos anuales.

### Escenario A.

Si tomamos el promedio de los montos de las jubilaciones de las tres cajas, es de 895 pesos anuales equivalentes a 74.6 pesos mensuales. El tiempo de aportes para obtener el beneficio de la jubilación sería de treinta años de servicio tal como prevé la ley.

La Caja Bancaria es de una fundación posterior a la que hemos manejado hasta aquí, por lo tanto el número de jubilaciones otorgadas es bastante inferior al resto de las instituciones.

Nos encontramos aquí frente a la carencia de la información que requerimos y que contamos para los demás sistemas de pensión, no obstante ello, sí contamos con datos de la caja bancaria para el año 1931, aunque es verdad que los restantes son de 1930, pero no tenemos otra opción que emplear estas cifras o bien no tenerla en cuenta.

De cualquier forma, al manejar diferentes escenarios posibles, podemos especular con ellos y proceder a su procesamiento, para mas adelante resolver sobre su utilidad posterior.

Los datos con los que contamos, refieren a cifras para el 31 de diciembre de 1931 en donde existían en vigencia 115 jubilaciones bancarias, con un costo total de 195.392 pesos anuales. No contamos con un registro tan detallado como los de las anteriores cajas, por lo tanto, no podemos determinar con exactitud la distribución de los diferentes montos de las pensiones. Por este motivo, sólo podemos realizar un calculo promedial que si bien puede tener la dificultad de no revelarnos una información muy precisa, nos aproxima con un alto grado de confiabilidad a nuestro indicador. El valor nos indica un promedio de 1699 pesos anuales, es decir 141 pesos al mes.

Claramente este valor supera a los que habíamos manejado hasta el momento, la explicación puede encontrarse en la forma en la cual debimos realizar la aproximación, al igual que para las demás cajas, nos desvía hacia "arriba" a valores mas altos, o bien sin descartar este efecto, debemos contemplar la condición de "privilegiados" dadas las particularidades propias de la actividad que controlan estos funcionarios.

Siguiendo el planteo de Mesa Lago, este sector del mundo del trabajo, debido a los recursos de poder para la negociación que controlan, los coloca en una situación de privilegio. Al igual que los sectores militares, los empleados del sector financiero son un grupo de presión importante, su fuerza proviene de la centralidad que tienen para la economía de un país, al igual que los altos funcionarios, los empleados de las corporaciones u

organismos públicos autónomos, los trabajadores de los medios de comunicación, a los que se les puede agregar los empleados de la banca y la bolsa de comercio como parte del grupo de presión político administrativo<sup>42</sup>.

### Escenario B.

De manera que si incluimos a los bancarios, el promedio de los promedios de jubilaciones de las cuatro cajas es de 1297,42 pesos al año. Naturalmente que incorporar a dicha caja en nuestro promedio nos desvirtúa muy abruptamente la imagen de las jubilaciones. El monto de las jubilaciones de la C.B alcanza a duplicar el promedio de las tres cajas y es prácticamente el doble de la mas alta, que corresponde a la caja escolar y es de 967 pesos anuales.

La inclusión o no de estas pensiones es una decisión del investigador en arreglo con sus convicciones de que es lo mas útil en su objetivo, de acuerdo con esto, nosotros creemos que al producir un desvío tan importante sobre la cifra total, deberíamos dejarlo de lado. No obstante esto, podemos realizar el calculo sobre dos hipótesis, una con la inclusión de estos y otro escenario en donde no sean tomadas en cuenta.

Evidentemente que esta decisión nos dificulta bastante la labor, pero bien vale el esfuerzo trabajar sobre la posibilidad de ambos escenarios, y descubrir los efectos que tienen estos en las conclusiones finales del trabajo.

### Mediana.

Como lo habíamos manifestado anteriormente, en caso de manejar las cifras que obtendríamos de utilizar el criterio de la categoría de jubilación en donde se encuentre la mediana, nuestro valor será diferente.

Veámoslo, para la caja de los servicios públicos, la mediana se encuentra en la categoría de los que cobran jubilaciones entre 361 y 480 pesos al año.

Para la caja de jubilaciones y pensiones civiles la mediana se encuentra en la categoría de jubilaciones inferiores a 600 pesos anuales. Mientras que para la caja escolar la mediana se ubica entre 801 y 900 pesos anuales.

Podemos observar aquí, lo que argumentamos anteriormente, de la importancia de distinguir cual es la intención y el fenómeno que necesitamos medir con nuestra variable.

El 63.5 por ciento de las jubilaciones civiles son inferiores a 600 pesos anuales, cuando el promedio ronda los 900 pesos y el extremo que gana mas supera los 2400 pesos anuales. Es posible pensar que estos valores distorsionan nuestra intención de reflejar la jubilación de una persona común, mas aún si recordamos que por esta caja se retiran los altos funcionarios de gobierno, que como vimos antes guardan para si algunos privilegios.

Paréce claro que si utilizamos como criterio de selección la mediana obtenemos valores de las jubilaciones inferiores a los que nos promedian. El 68.1 por ciento de los jubilados públicos disfrutaban de una jubilación menor a los 600 pesos anuales.

### Escenario C

Involucra las mismas cajas que el escenario A.

Desde la mediana.

Recordamos que dentro de este punto, reconstruimos la hipótesis de contar solo con las tres primeras cajas mencionadas, son las mismas que en el escenario A la diferencia radica en la unidad de medida preferida para la construcción de otra conjetura, en este caso tomamos como unidad de medición la mediana.

Por otra parte, de acuerdo con el material disponible, nos es imposible determinar cual sería la mediana en las jubilaciones de la CB, dado que contamos solamente con los datos sobre las jubilaciones agregadas, haciendo imposible otro tipo de trabajo con los datos obtenidos.

<sup>42</sup> La categoría de grupo político administrativo es un concepto de Mesa Lago, este es el segundo grupo de presión en importancia después del grupo de presión militar, aunque el no incluye de hecho a estos funcionarios, la categoría a nuestro juicio se puede adaptar muy bien a ellos, sin forzar su concepto o en palabras de Sartori, sin producirse un "estiramiento conceptual".

Para la CP el valor de la mediana se encuentra en el segmento que esta entre los 361 y 480 pesos, así que para obtener un único valor y no una categoría, tal cual es nuestra necesidad, procedemos a definir el punto medio del segmento, este valor es 420 pesos al año.

La misma operación realizaremos para la CE en la cual, la mediana se encuentra en el segmento que va de 801 a 900 pesos, por igual procedimiento que en el caso anterior, el valor es de 850 pesos anuales.

Solo nos resta definir el valor para la CC, y este es algo mas difícil de encontrar. El segmento en donde encontramos la mediana es bastante más amplio que para los casos anteriores, es decir que los segmentos en los cuales pudimos encontrar la información son mas amplios y comprenden mas valores. La mediana se encuentra en el segmento que va hasta los 600 pesos anuales, no solo eso sino que, el 63 por ciento de las jubilaciones se encuentran en este segmento.

Dado que el segmento es tan amplio, se dificulta la posibilidad de encontrar el punto medio, a pesar de ello podemos estimarlo en 300 pesos, o bien tomar el valor máximo del segmento, es decir 600 pesos.

Observando que cuando empleamos el criterio de los promedios, en el escenario A, la CC en la distribución de las tres cajas se ubicó con un valor intermedio entre las otras, recordemos 967, 907, 812 si nosotros tomamos el valor central del segmento, es decir 300 estaríamos cambiando la correlación de los valores de las tres cajas, situándose ahora en el extremo inferior de esta. Ahora bien, si por el contrario, tomásemos el valor superior es decir el de 600, no afectaría la distribución de esta respecto de las otras dos, se colocaría también como punto intermedio, y el nivel de ingreso parece responder mejor con los montos del resto de los sistemas.

El valor que obtenemos de las tres jubilaciones tomando el valor del extremo superior del segmento de la CC, es de 623.33 pesos anuales.

### Las diferentes posibilidades que ofrece el sistema.

Cuadro N°1

caja	jubilados	monto	media	mediana	Valor	Valor
CP	3245	2.636.486	812,47	361-480	420	420
CE	1264	1.222.963	967,83	801-900	850	850
CC	6206	5.629.350	907,58	hasta 600	600 <sup>a</sup>	300
			<b>895,85</b>		<b>623,33</b>	<b>523,33</b>
			<b>74,65</b>		<b>51,94</b>	<b>43,61</b>
CB	115	195.392	1699			
			<b>1297,42</b>			
			<b>108,11</b>			

<sup>a</sup> Ante la limitación de poseer la información de las jubilaciones de la CC la cual está agrupada en una categoría tan amplia y sin tener la posibilidad de saber cual es la distribución de los datos al interior de la categoría, tenemos solamente dos opciones, una es tomar los datos que nos ofrece el techo de la distribución, en cuyo caso el valor que toma es de 600, o tomar el centro de esta que va entre 0 y 600, su valor sería entonces 300, el segundo caso esta representado en el cuadro siguiente, y se puede observar en el Anexo I cuadro escenario C' N° 9. Nuestra elección como valor para el escenario responde al primer caso.

Cuadro con las tasas de reposición.

Cuadro N°2

**Hipótesis con imp. Incluido**

<i>Gana + 4%</i>	<i>Ley</i>	<i>Cobra</i>		<b>TR</b>
77,63	$59,5 + 0,90 * 1,20$	74,65	Escenario A	94
54	$50 + 0,95 * 1,4$	51,94	Escenario C	96

**Hipótesis sin impuestos.**

<i>Sueldo</i>	<i>Ley</i>	<i>Cobra</i>	<i>Menos imp. <sup>a</sup></i>	<b>TR</b>
77,63	$59,5 + 0,90 * 1,20$	74,65	71,66	92,3
54	$50 + 0,95 * 1,4$	51,94	49,86	92,3

Fuente. Construcción propia en base a datos extraídos de la legislación y del Anuario estadístico 1930-31.

Incorporando privilegios.

Cuadro N°3

**Hipótesis con la CB.**

<i>sueldo</i>	<i>Ley</i>	<i>cobra</i>	<i>Imp. <sup>b</sup> 15</i>	<b>TR</b>
111,5	$94,5 + 0,8 * 1,17$	108,11	91,8	82,3

Fuente. Construcción propia en base a datos extraídos de la legislación y del Anuario estadístico 1930-31.

**Reflexiones que sugieren los escenarios propuestos.**

Con los números en la mesa.

Hasta aquí, hemos visto alguna de las posibilidades que anunciamos nos brindaría el manejo de la información disponible. De esta forma podemos observar que dependiendo del método de medición que utilicemos, nos encontramos con diferencias en los resultados que arrojan estos números. Sin perjuicio de ello, debemos aclarar que las cifras que nosotros manejamos pueden ser objeto de revisiones y por supuesto de correcciones, lo que intentamos realizar es una aproximación a las mismas, con el objetivo de que estas nos permitan una lectura empírica de una realidad histórica. Es en ese sentido, que nuestra búsqueda persigue avanzar en la discusión de un paradigma teórico que intentamos aplicar, claro es, con limitaciones, pero también con gran entusiasmo y espíritu de investigación.

<sup>a</sup> Nosotros estamos trabajando con el promedio de los tres sistemas de pensión, y en cuanto a la aplicación de normativa nos ceñimos a lo que se establece en la ley de creación de la CP, ésta prevé en su artículo 21, que todas las jubilaciones y pensiones menores de 100 pesos sufrirán un descuento de 4 por ciento sobre su monto.

<sup>b</sup> La ley de creación de la caja bancaria prevé en su artículo 16 se fija la jubilación máxima en el importe de promedio de los sueldos de los últimos cinco años de servicios con una quita del 15 por ciento, cuando ese promedio exceda de novecientos sesenta pesos 960 anuales. si en caso de ser el promedio superior a 960 pesos, disminuyera pro el descuento, la suma de la jubilación quedará fijada en esa cantidad.

De los cuadros obtenemos diferentes lecturas, por ejemplo, cuando tomamos el valor de la media para las jubilaciones, encontramos que nos da como resultado un monto superior que si empleásemos el valor de la mediana. No obstante ello, en las hipótesis manejadas no encontramos que esta diferencia se traslade hacia la tasa de reposición en la misma proporción que en los montos de las jubilaciones.

Para el escenario en que el monto de las jubilaciones ya estuviesen descontados los impuestos correspondientes, ésta varía solamente entre el escenario A y el C de 94 a 96 por ciento,<sup>43</sup> mientras que esta distancia se disipa cuando realizamos la construcción del escenario sin impuestos, es decir, que los montos que nosotros hemos manejados están en bruto, y cuando procedemos a realizarle los descuentos que le corresponden por ley, la TR prácticamente se iguala para los dos escenarios en 92 por ciento, con apenas pequeñas diferencias decimales. Mientras que la TR del escenario B en la peor de las hipótesis es de 87, algo inferior a los otros escenarios, tendencia que se le incorpora por la menor tasa de reposición que tiene la Caja Bancaria.

Cuadro N°4

Escenario	Tasas de reposición		
	Max.	Min.	Prom.
A	94	92	93
C	96	92	94
B	88	87	87,5
	92,6	90,3	91,5

Trabajamos con la posibilidad de establecer el manejo de los datos para la hipótesis máxima (con impuestos incluidos) y la mínima (sin impuestos), y de ambas obtuvimos un escenario intermedio que refleja el promedio entre ambas extremos.

En este sentido, se desprende de las tasas de reposición, que existe una importante homogeneidad entre los tres primeros sistemas jubilatorios con los que trabajamos (escenario A y C). **Todos ellos tienen una tasa de reposición prácticamente idéntica, y con valores sorprendentemente altos, esto significa que el sistema tiene una gran capacidad desmercantilizadora, dado que el estímulo que ofrece para mantenerse en el mercado de trabajo frente a la opción de retiro no es importante, o al menos no debiera ser determinante.**

Más aún, si a los valores de los salarios que hemos manejado hasta aquí para el escenario C la tasa de reposición se acercaría muchísimo a el cien por ciento, produciendo de esta forma una cobertura, tan amplia y de tal calidad que ante el dilema de decidir permanecer trabajando o retirarse, no mediarían en la decisión razones vinculadas con el ingreso.

No obstante ello, cuando a estas tres cajas nosotros le incorporamos los resultados que arroja la caja bancaria, nos enfrentamos con promedios de ingresos jubilatorios significativamente superiores. **Esta diferencia nos sugiere una reflexión, en el sentido que nos muestra el grado de estratificación social, en donde aparece un grupo social que tiene privilegios respecto de otras áreas de la actividad económica.** Si bien este grupo de trabajadores no era muy numeroso en este momento histórico, hablamos de alrededor de dos mil empleados<sup>44</sup>, se han diferenciado del resto con jubilaciones que prácticamente dobla la que perciben empleados de los otros sistemas.

La tasa de reposición que se desprende del cálculo de las jubilaciones bancarias, nos habla de un 82 por ciento, y sin lugar a dudas nos muestra un recorte importante respecto del salario. Por otra parte, podemos observar también,

<sup>43</sup> Recordemos que los escenarios refieren al cálculo de desde la media de las jubilaciones y desde la mediana respectivamente, ver cuadro N° 1.

<sup>44</sup> Porrini Rodolfo, "Trabajadores urbanos e industriales. Su base material y sus condiciones de vida". En "Desde Abajo, sectores populares en los años treinta". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1998... "Los funcionarios bancarios, según un trabajo de José Damonte y Darío Saráchaga, no llegaban a los dos mil, trabajando en 26 instituciones en todo el país."

que dicha tasa de reposición es algo inferior a la de los otros sistemas que como hemos manejado, tienen ingresos inferiores. Las ventajas o privilegios que parece tener este sector social de trabajadores se ve mitigado por el sistema jubilatorio, claro está, que los ingresos siguen siendo superiores en comparación con los demás sistemas, pero también es mayor la carga impositiva que sobre ellos recae. Quizás estos datos puedan ser utilizados como insumos para manejar en el debate acerca de las características de las políticas sociales, y sus efectos redistributivos o regresivos de los gobiernos de la época.

Nosotros en la construcción de los escenarios de análisis manejaremos dos opciones, una de ellas la que tiene que ver con la tasa de reposición de los tres primeros sistemas de retiro (escenario A), y un segundo escenario en el cual incorporaremos la tasa de reposición de la caja bancaria (escenario B), con dicho procedimiento nuestra nueva tasa de reposición para los cuatro sistemas será entre 88 y 87 dependiendo del extremo que se tome en cuenta.

Entendemos importante la discriminación entre estas posibilidades de manejar la información, porque podríamos observar si arroja consecuencia en la redistribución de los ingresos, y nos hablaría de las características del diseño del sistema, que en caso del manejo de un solo grupo de datos, esta posibilidad se diluye. Pero es necesario que optemos por un valor de tasa de reposición para continuar con el trabajo, este valor es **TR 91,5**.

### II.1.3. Período de contribución para obtener la jubilación.

Para establecer cual es el período de contribución, tenemos similares dificultades que con las anteriores variables, puntualmente aquí, nos interesa diferenciar entre dos posibilidades, la primera es la que comprende la legislación en torno al período de contribución para hacer efectivo el derecho a la jubilación, la segunda posibilidad de medición, se encuentra en valorar el "tiempo real" de aporte realizado por los beneficiarios al momento de tramitar su retiro.

Ambas posibilidades, tienen su pertinencia para nuestro trabajo, de forma que realizaremos al igual que con las variables anteriores, el cálculo para ambas situaciones, para luego optar por una de ellas.

#### 3.1. Período de contribución previsto por la ley.

El período de contribución que establece la legislación de la época, prevé un tiempo de aporte mínimo al sistema de pensiones, y como consecuencia de él, su jubilación tendrá características también mínimas. La relación entre el período de aporte y las condiciones de la jubilación del contrayente es proporcional, es decir, a mayor número de años de aporte, mayor es el beneficio de la prestación.

La legislación establece en diez años de aportes a la caja, sean estos continuos o no, como condición mínima y excluyente para poder jubilarse. De no contar con este aporte no podrá adherirse al beneficio, aunque sí tal vez pudiese hacerlo a otra categoría de derechos.

También establece la ley que se completa una causal jubilatoria "plena" con treinta años de servicio y sus correspondientes aportes.

Esta posibilidad es la central dentro del marco normativo, puesto que el monto de la jubilación a percibir se vincula en una treintava parte por cada año de aporte efectuado al sistema. Es decir que, con quince años de aportes tiene derecho a la mitad de la jubilación que le correspondería <sup>45</sup>.

#### 3.2. Período promedio de contribución de los jubilados.

Como la legislación es amplia en cuanto a la posibilidad del número de años de aportes para adquirir el beneficio, nos encontramos con que el período de aporte de las personas varía de entre diez a treinta años.

Por este motivo puede ser importante el dato de los períodos reales de aporte de los jubilados a la hora de su retiro. Contamos a tales efectos con datos para dos de las tres cajas del escenario A y C.

<sup>45</sup> Capítulo IV de la ley 6.962, de la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de los Servicios Públicos. Mdeo 6 de octubre de 1919.

## Cuadro N°5

Años de aporte al jubilarse

CAJA Serv. Púb.									
Años de aporte	-10	10 - 14	15 - 19	20 - 29	+ 30				
Jubilados	10	921	676	875	763				
	0,32%	28,38%	20,83%	26,96%	23,51%				
	0,32%	28,7%	49,53%	76,49%	100%				
CAJA Escolar									
Años de aporte	-10	11 - 15	16 - 20	21 - 25	26 - 30	31 - 35	36 - 40	41 - 45	+ 50
Jubilados	63	296	268	315	243	61	14	3	1
	5%	23,41%	21,2%	24,92%	19,22%	4,82%	1,1%	0,23%	0,1%
	5%	28,41%	49,61%	74,53%	93,75%	98,57%	99,67%	99,9%	100%

Fuente anuario estadístico de 1930.

Si realizamos el cálculo desde el promedio del período de aporte de estas cajas, encontramos que el valor para la CP y CE es de 23.5 y 25.4 años respectivamente.

El promedio de ellas, es de **24.45 años de aporte**, este es el tiempo "real" de aporte para poder tener el derecho a una jubilación estándar, **también es nuestro valor para la variable en este escenario.**

#### II.1.4. Participación individual en la financiación.

La medición de la participación en la financiación es un punto que tiene también sus dificultades. Los problemas no se refieren solamente a la dificultad de obtener los datos que necesitamos, sino que, se incorporan dificultades novedosas. Estas se relacionan con las cajas de jubilaciones en las cuales el patrón es el Estado, es decir, en los casos de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Escolares, como también en la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

La dificultad se enmarca en establecer cual es el aporte que el Estado realiza sobre sus funcionarios. En la mayoría de las situaciones, se le aplica un descuento forzoso sobre los salarios de los empleados. En estos casos, en los que el Estado tiene un rol de patrón, se mezcla con la disposición de impuestos para la financiación de los servicios previsionales<sup>46</sup>. Claro está, que los recursos que le faltasen a la caja, el responsable último de la provisión de los servicios es el Estado, por lo tanto, es quién cubrirá las diferencias con recursos no pertenecientes a las cajas en caso que fuera necesario.

En virtud de lo que acabamos de marcar, el cálculo simple de la participación en la financiación de las jubilaciones, podría establecer un sesgo, que deformaría la verdadera participación del Estado en la conformación de los fondos de pensión. A pesar de ello, no tenemos un sistema eficaz para diferenciar o distinguir los aportes especiales que se realizaran desde las arcas públicas. Dada esta dificultad nosotros tomaremos los valores que nos ofrecen los datos que poseemos, los cuales se desprenden de la legislación vigente al momento de nuestra medición.

Este procedimiento también nos presenta dificultades, estas refieren a marcar una importante diferencia entre los aportes en la financiación del sistema previsional, en estos la presencia del Estado en la financiación parece estar algo depreciada, no creemos en realidad que la participación de éste sea inferior a la participación de los sistemas privados.

<sup>46</sup> En la creación de las cajas que son estatales, tienen disposiciones de aportes primarios para los fondos de las cajas, también se incluyen impuestos a las jubilaciones que estas cajas presten. Este porcentaje de descuento forzoso no lo tenderemos en cuenta en nuestro cuadro de aportes, al igual que disposiciones similares en el mismo sentido. Las cajas tienen la posibilidad de generar recursos propios que se desprenden del interés de las colocaciones de sus dineros, al igual que donaciones y aportes de impuestos especiales, multas, etcétera.

4.1. Empleados y patrones.

Cuadro N°6

Aportes sobre las jubilaciones.				
Cajas	Patrones	Empleados	Patrones	Empleados
CC	S/d	5		
CP	8	4	67%	33%
CE	S/d	4		
CB	12	5	70%	30%

Fuente. Registro Nacional de leyes y decretos <sup>47</sup>.

El cuadro N° 6 nos muestra el peso porcentual en la financiación del sistema de pensiones. Nosotros establecemos el valor a tomar para esta variable del promedio de los aportes en el total de las cajas que se manejan en el cuadro.

Siguiendo este procedimiento, el valor promedio de los descuentos para los empleados de los cuatro sistemas previsionales es de un 4,5 por ciento. Los valores asignados en los sistemas previsionales paraestatales establecen un promedio de aportes para los empleados de un 31,5 por ciento, completando el servicio el empleador corriendo con la financiación del restante 68,5 por ciento.

En el caso de las cajas "estatales" el carecer de la información no es tan detallada, por lo tanto, no podemos realizar el mismo procedimiento, dada esta dificultad nosotros estableceremos una aproximación del aporte de estos sistemas en el total de recursos de las cajas. Para ello, le asignaremos el mismo valor promedio de las otras cajas, bajo el supuesto de que difícilmente este aporte sea inferior a este.

De esta forma el valor de la variable porcentaje de participación individual en la financiación es de **31.5 por ciento**.

En cambio, si nosotros manejáramos los datos para la CC que realizan según la reglamentación vigente las sociedades anónimas, la relación de los aportes cambiaría, aunque no en mayor medida, componiéndose de un 35 por ciento por parte de los empleados y el restante 65 por ciento lo realizan los patrones.

Si este dato lo incorporamos al anterior y realizamos el promedio correspondiente, la cifra resultante es de 31.6 por ciento, de tal forma que convierte en irrelevante el manejo de un escenario alternativo, como complemento del que se maneja aquí.

<sup>47</sup> A.- El descuento en la CC del cinco por ciento corresponde a 1 día de sueldo, entendido el mes de trabajo de 20 días.

B.- Dentro de la CC a partir de 1928 se encuentran comprendidas las sociedades anónimas y similares, la ley prevé un descuento del 5 por ciento para los empleados y de un 9 por ciento para los patrones. Hemos recurrido para la obtención de los datos necesarios, a la ley correspondiente, en la cual se establece la composición de los recursos de la caja. De esta forma, la ley 2.910 de creación de la Caja de jubilaciones y pensiones Civiles, establece en su artículo 12 sobre los recursos de la misma, inciso 2, "Con un descuento forzoso de un día de sueldo de los empleados públicos á que se refiere el artículo 3 de esta ley, de las jubilaciones que ellos obtengan y de las pensiones que tramitan."

Caja de jubilaciones y pensiones de los obreros de los servicios Públicos, ley 6.962 artículo 7. inciso A- Con la contribución mensual de las Empresas equivalentes al 8% sobre el monto total de los sueldos y jornales de todo el personal... B- Con el descuento forzoso del 4% sobre el sueldo total de las personas comprendidas en el artículo 2.

La caja de jubilaciones y pensiones de los empleados de las instituciones bancarias y de la bolsa de comercio, ley de 14/5/925. De los recursos de la caja. Artículo 7. A - con la contribución mensual de los Bancos y la Bolsa de comercio del doce por ciento de los sueldos del personal a su servicio que se incorpore a la caja. B- con el descuento forzoso del cinco por ciento de los sueldos de esos empleados.

La caja de jubilaciones y pensiones escolares. Ley de 3/10/904, modifica la ley del 28/5/896, artículo 4, inciso 3- con el descuento forzoso del 4 por ciento sobre sueldos de las personas indicadas en el artículo 1 de la presente ley y del 6 por ciento sobre las jubilaciones que obtengan esas mismas personas.

## II. 1. 5. Población beneficiaria.

Los resultados globales de la desmercantilización deben ser ponderados por el porcentaje de población relevante, es decir, protegida por el programa de seguridad social, esto comprende el porcentaje de personas por encima de la edad de jubilación que están recibiendo realmente el beneficio, esta es la tasa de cobertura del sistema.

### Edad a la que se adquiere el derecho.

Para esto, debemos definir cual es límite de edad que tomaremos como piso para obtener una jubilación. Este derecho se adquiere de acuerdo con la legislación vigente, no obstante existen diferencias entre los distintos sistemas de pensión.

Para esta variable no contamos con datos específicos que establezcan la edad de las personas a la hora de tomar la opción de jubilarse, por este motivo, nos vemos obligados a tomar como única referencia los límites de edad que establece la legislación. Al existir algunas diferencias entre las diferentes cajas, obtendremos nuestro valor del promedio de todas ellas.

CB. La ley del 14/5/925 en su artículo 13 establece que el derecho a la jubilación se adquiere a los sesenta años de edad, pero por cada año de servicio que exceda de los treinta se deducirá uno de edad.

CC. La ley 2.910 en su artículo 16 establece que tienen derecho a la jubilación los que tengan mas de treinta años de servicio y hayan cumplido sesenta de edad.

CE. La ley del 28/5/896 en el artículo 8 establece la obtención de la jubilación con goce de sueldo íntegro y sin necesidad de justificar que se han inutilizado en el servicio público, siempre que tengan mas de 25 años de servicio habiendo llegado el postulante a 45 años de edad, si es mujer, y 55 si es hombre. Bastará 50 años en los hombres si cuentan con 30 años de servicio.

A los efectos de nuestro trabajo, la discriminación entre hombres y mujeres no es relevante, a pesar de ser una característica propia de la época, en donde las mujeres tienen una presencia creciente y diferencial en el mercado laboral, por lo tanto, el valor que utilizaremos no será el de las mujeres, a pesar de que la mayoría de los beneficiarios de este sistema de pensión tal vez sean de ese sexo, ni tampoco el de los hombres, siendo que éste tal vez sea un criterio igualitario para ser comparado frente a las demás cajas, en donde quizás son mayoritariamente hombres. Nosotros tomaremos como valor el promedio entre ambos, es decir 50 años de edad.

CP. La ley 6.962 en su artículo 18 establece que obtienen el derecho jubilatorio todos los que cumplen cincuenta años de edad, encontrándose o no en esa fecha al servicio activo de las Empresas.

Cuadro N°7

### Edad para obtener una jubilación

	CP	CE	CB	CC	Promedio.
Años	50	50	60	60	55

Dada la diferencia que presentan las reglamentaciones dependiendo del origen de la institución, si es de empleados públicos o privados, como hemos manifestado con anterioridad tomaremos el valor promedio de todas las cajas, por lo tanto la frontera etárea para definir nuestra tasa de cobertura será de 55 años de edad.

## Población relevante.

Hasta aquí hemos cubierto solamente una parte de nuestra variable, aún nos resta definir cuantas personas existen en nuestro país con una edad superior al límite necesario para jubilarse, y cuantas de estas, están efectivamente usufructuando el beneficio.

Saber el número de habitantes del territorio nacional parece ser una dificultad menor, pero sin embargo, el Estado se ha mostrado mas interesado en lograr una contabilización bastante precisa del número de animales que pueblan sus campos, que de determinar con precisión la cantidad de su población y las marcas demográficas que caracterizan y perfilan al país<sup>48</sup>. En la búsqueda de los datos necesarios, no hemos encontramos acuerdo entre las diferentes fuentes consultadas acerca de la población del Uruguay en el año 1930, y mucho menos la composición etárea de estas personas.

Al no contar con datos de la población total del Uruguay provenientes de censos, nos tenemos que conformar con manejar proyecciones, muy valiosas por cierto, realizadas por autores como Pereira y Trajtenberg, quienes elaboraron un estudio sobre la evolución de la población que comprende el período de nuestro interés, estos calcularon la población total de nuestro país para 1929 en 1.684.915 habitantes<sup>49</sup>.

Otros trabajos realizados, nos hablan de cifras disímiles, para Rial la población en 1930 era de 1.598.515 personas<sup>50</sup>, Williman nos refiere para el mismo periodo de 1.703.700 habitantes<sup>51</sup>.

Por otro lado, Bértola<sup>52</sup> maneja cifras para el mismo año de 1.712.707 habitantes, mientras que el anuario estadístico del año referido trabaja con una población de 1.903.083 personas distribuidas entre el interior y la capital en 1.421.358 y 481.725 respectivamente.

Como lo habíamos anunciado, las diferencias entre quienes han abordado el tema son bastante significativas, por ello para nosotros resolver en cual de ellas basar nuestros cálculos no es nada fácil. El criterio en que se apoya nuestra elección es claramente funcional a nuestro trabajo, es decir, tomamos el autor del cual podamos extraer la mayor cantidad de datos que sean de nuestro interés. Por este motivo no tomaremos las cifras del anuario estadístico en esta oportunidad, como había sido de nuestra preferencia hasta aquí, dado que la calidad de la información que nos ofrece el trabajo de Pereira y Trajtenberg nos es de mayor ayuda. (Ver Anexo I cuadro N° 8).

En él encontramos una información detallada de las características poblacionales, y a pesar de ser para el año 1929 y ser aproximaciones, las consideramos como un insumo de información relevante para nuestro objetivo. De acuerdo con esto, nuestra población objetivo será la que tenga más de 55 años de edad, estos son datos que obtenemos del cuadro de estructura de edades, unas 128.053 personas están comprendidas dentro de la categoría de 55 años y más. El número de jubilados del cual damos cuenta es el que resulta de la sumatoria de los tres sistemas de pensión de los cuales disponemos datos para 1930 y le incorporamos la caja bancaria con cifras que corresponden a 1931.

### Tasa de cobertura global de las jubilaciones.

Cuadro N°8

Cajas	CC	CE	CP	CB	
Jubilados	6206	1264	3245	115	10830
					128053
					<b>TC</b> <b>8,45</b>

<sup>48</sup> Porrini Rodolfo.; "Trabajadores urbanos e industriales, su base material y sus condiciones de vida". En "Desde Abajo, sectores populares en los años treinta." FHCE. Ediciones de la Banda Oriental, Mdeo 1998.

<sup>49</sup> Pereira Juan y Trajtenberg Raúl.; "Evolución de la población total activa en el Uruguay, 1908 - 1957". Mdeo., Universidad de la República, FCE, Instituto de economía, 1966.

<sup>50</sup> Rial, Juan.; "La población uruguaya y el crecimiento económico y social entre 1850-1930, cambio demográfico y urbanización en un pequeño país." Montevideo, CIESU. Cuaderno N° 39. 1981.

<sup>51</sup> Williman Claudio.; "Historia económica del Uruguay 1900 - 1930" ed. Fin de Siglo, 1994.

<sup>52</sup> Bértola Luis.; "La industria manufacturera uruguaya 1913-1961, un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuación y crisis". Aquí se maneja las mismas cifras de Trajtenberg, para 1929, ver, pág. 294 cuadro a 4.

## II. 1. 6. Resultados de la desmercantilización en las jubilaciones.

Hemos arribado en este punto, a estar en condiciones de establecer un valor final a el grado desmercantilizador del sistema previsional de nuestro país entorno al año 1930. Como lo habíamos manejado anteriormente, tenemos la posibilidad de elaborar una serie de escenarios diferentes los cuales se fundamentan en criterios distintos y posibles para la elección de los valores que podrían representar mejor nuestras variables. Es en este sentido que tomaremos una de las opciones posibles de esta combinación de variables, para presentarla en este apartado. No obstante ello, a pesar de mostrar "nuestra línea" de resultados, es decir los que consideramos mas eficientes, en virtud del objetivo propuesto por el proyecto. Sin perjuicio de ello, estamos en condiciones de abordar otros resultados y construir diferentes escenarios, pero con el fin de no confundir con la presentación de un número importante de posibilidades diferentes, no lo mostraremos en este apartado.

En lo que refiere a la jubilación mínima para un obrero estándar, nosotros hemos optado por el valor que nos propone la opción de conquistar el derecho jubilatorio con el mínimo de años permitido por la legislación de la época, con diez años de aportes. Esta posibilidad jubilatoria es la que consideramos mas pertinente a la hora de representar a una posible jubilación mínima, dado que, se puede con mas años de aportes obtener mejores condiciones de retiro, pero sin embargo, por debajo de los diez años de aportes no es posible tramitar jubilación alguna. Recordamos también que este límite de aporte para adquirir la condición de retiro con pensión, es un común denominador en todos los sistemas de pensiones que hemos manejado en nuestra presentación.

Para la jubilación estándar de un obrero manual, es en donde tenemos mas posibilidades de elección. Estas dependen de una serie de factores, los cuales ya hemos manejado en su momento. Nosotros tomaremos nuestra opción por los valores que se desprenden de las cifras de las jubilaciones pagadas en el año observado. Recordemos que teníamos hipótesis con cálculos que provenían de los salarios, cálculos desde las jubilaciones, en dos opciones diferentes, una con tres sistemas de pensión y otro con cuatro de los sistemas. También discutimos la posibilidad de tomar los valores promedio de estas jubilaciones, o tomar los valores que obtenemos de la detección de la mediana en la distribución de datos. Dentro de esta opción contamos también con dos extremos, un máximo y otro mínimo, la elección entre ambos no es de mayor trascendencia puesto que los valores de la tasa de reposición que resultaran son idénticos. Y como si todas estas no fuesen dificultades suficientes, debemos considerar la posibilidad de que los datos estuviesen con los descuentos impositivos realizados o no, en tal caso hacer el descuento pertinente.

Ahora bien, aclarado estos puntos previos, justificaremos nuestra elección del conjunto de posibilidades, no excluyente, pudiendo realizar cualquier tipo de modificación en caso que fuese necesario, porque contamos con todos los valores posibles a usar.

Elegimos los datos que provienen del calculo de las jubilaciones pagadas en 1930 y los de la Caja Bancaria, cuyas cifras son de diciembre de 1931. Consideramos que la riqueza de la información disponible para este punto es decisiva, y la diferencia temporal con el otro sistema de pensiones no es suficientemente relevante como para despreñar su incorporación, y construir así, un valor que sea más representativo de "todos" los sistemas de pensión existente. En función de ello la tasa de reposición es de 91.5.

En cuanto a los años de aportes que se necesitan para poder jubilarse, hemos manejado dos opciones, los años con los que efectivamente se han jubilado los usuarios del sistema y los años que la legislación prevé, para la obtención de una jubilación regular.

Este es uno de los puntos que nos ofrece más problemas en cuanto a la elección, en virtud de que los datos que tenemos acerca de los años de servicio con los que la gente se ha jubilado, pertenece solamente a dos de los cuatro sistemas que trabajamos. A pesar de esto, pensamos que el potencial analítico que brinda el "aporte real" de los individuos, merece ser tenido en cuenta, por eso nosotros optamos por el valor que representa las jubilaciones en vigencia. El valor será entonces de 24.45 años.

En cuanto a la participación de los usuarios en la financiación del sistema de pensión, tomamos el único valor que fuimos capaces de construir con los datos de que disponemos, este es el de 31.5. Por último, la población relevante para nosotros se desprende de las fuentes consultadas, y este valor asignado es de 8.45.

Cuadro N°9

Valores finales asignados a la desmercantilización de las jubilaciones.

variable 1	variable 2	variable 3	variable 4	variable 5	
0,33	0,87				<b>Resultado</b>
0,66 c	1,74 d	24	0,32	8,45	

El procedimiento de puntuación está detallado en el apéndice correspondiente.

V. 1. Es la tasa de reposición para la jubilación mínima de un obrero manual estándar.

V. 2. Es la tasa de reposición de una jubilación, media de un obrero manual medio.

V. 3. Período de contribución del afiliado antes de jubilarse.

V. 4. Participación individual en la financiación de la pensión.

V. 5. Tasa de cobertura sobre la población relevante.

c, d. el valor asignado se multiplica por el factor 2, para darle un peso extra a estas variables.

Para continuar con el proceso, debemos en este punto incorporar a nuestro trabajo el cuadro de Andersen con los resultados de la desmercantilización para los 18 países con los que el trabaja en su libro.

Cabe destacar que la construcción del cuadro se realiza con datos que provienen de un momento histórico diferente al nuestro, y por ello la comparabilidad es muy relativa. No obstante ello, sí nos permite un punto de referencia con el cual comparar la situación de nuestro país, respecto de otros. Claro está, que la cobertura social de los años ochenta en países europeos, debiera ser bastante mas amplia y de mejor calidad que la que pudiera ofrecer un país latinoamericano de los años treinta. Aclarada esta "gran" diferencia, debemos considerar también que no podemos escapar a la comparación, no solo como método de investigación, sino que en esta caso, el valor que le debemos asignar al poder desmercantilizador de nuestro sistema jubilatorio depende directamente de esta comparación.

Para otorgar la puntuación final, el procedimiento establece la comparación de nuestros resultados, y ubicados en un continuo con los resultados de los demás países, y se asignara una puntuación de acuerdo con el desvío estándar de la media de la distribución. Es decir que construiremos tres grupos de países con un puntaje para cada uno de ellos, y dependiendo de en cual se ubique el nuestro, el puntaje que le correspondiese.

Però dado que no contamos con los detalles de los restantes países, nos es imposible continuar con el procedimiento establecido, de todas formas pensamos que los resultados que hemos podido recoger, tienen por si solos una interesante capacidad para darnos alguna idea del potencial desmercantilizador de la matriz de bienestar.

**Sin temor a equivocarnos, el potencial desmercantilizador de las jubilaciones es muy elevado, aún no teniendo referencia de comparación, parece que un 87 de tasa de reposición como valor mínimo (escenario B), y de 91.5 como promedio de todos los escenarios (ver cuadro 4), es muy significativo. En cuanto a la jubilación mínima, a la cual el sistema permite acceso, es porcentualmente un tercio de lo que el obrero recibe en actividad, y de todas formas su reglamentación es similar a la de la jubilación estándar, puesto que solamente disminuye en proporción a los años de aporte que ese individuo haya realizado.**

Tampoco podemos realizar una cabal significación del aporte individual en las pensiones, un tercio es la parte que debe cubrir el afiliado y los otros dos tercios los debe cubrir el empleador. A simple vista, parece una legislación bastante benevolente para con el trabajador.

## II.1.7. Desmercantilización en los subsidios monetarios para enfermedad y desempleo.

En este apartado incorporaremos a nuestro trabajo, otros aspectos de las políticas públicas que tienen capacidad y poder desmercantilizador de los trabajadores respecto del mercado.

De los tres programas mas importantes de bienestar social hemos atendido hasta el momento solamente a uno de ellos, a partir de aquí, nos ocuparemos de los restantes, estos son los subsidios por enfermedad y por desempleo.

Cada país tiene algún tipo de asistencia social con comprobación de medios de vida o algún sistema de ayuda a los pobres. Lo que mas cuenta en este tipo de sistemas son las restricciones de las comprobaciones de los medios de vida y de los ingresos y la generosidad de los subsidios.<sup>53</sup>

Claro, que al igual que para la medición de las variables anteriores, hemos tenido dificultades en la recopilación de la información necesaria, e incluso por motivos que se vinculan con el momento histórico que estudiamos. En este sentido, debemos significar que en 1930 según nuestras averiguaciones derechos tales como los seguros de desempleo y enfermedad no estaban aún previstos por la legislación de la época. Por este motivo, no tenemos datos para ese año, pero con el fin de enriquecer nuestra investigación tomaremos estos datos a partir de su creación, la que se efectúa poco tiempo después, con la ley N° 9.196 del 11 de enero de 1934.

En virtud de esto, nosotros tomaremos los datos que se disponen a partir de esta fecha, por otra parte, consideramos que el tiempo transcurrido no es demasiado importante como para que merezca no ser contemplado y tomar a los programas como inexistentes. Así que, en función de dicha premisa y con el objeto de poder dibujar un mapa de las políticas de bienestar lo mas ajustado a la realidad que seamos capaces de construir.

Pensamos también, y puede servir como atenuante el momento histórico y el contexto latinoamericano sobre el cual estamos trabajando es relevante. La creación de la legislación social en América Latina nos sitúa a la cabeza en cuanto a lo temprana de su aparición y la calidad de los servicios.

*Mediremos la desmercantilización en términos de:*

- 5- Tasa (netas) de reposición de subsidios para un trabajador medio durante las primeras 26 semanas de enfermedad o desempleo.
- 6- Número de semanas de empleo que se requiere antes de tener derechos.
- 7- Días que hay que esperar para que se pague el subsidio.
- 8- Número de semanas que se puede mantener el subsidio.

Comenzaremos entonces con la primer variable, la tasa (netas) de reposición de subsidios para un trabajador medio durante las primeras 26 semanas de enfermedad o desempleo.

### II.1.7.1. Seguro de enfermedad.

Para el caso de tomar el seguro por enfermedad, y manejando la hipótesis de que el salario de un trabajador medio es de 496.8 pesos anuales, es decir, 41.4 pesos mensuales.

El seguro por enfermedad <sup>54</sup> le paga desde el primer día de enfermedad hasta el día 90, el 50% de su salario, y si persiste la enfermedad a partir del día 91 le paga el 66.6 %.

Para estimar el pago podríamos realizar un promedio entre los dos tipos de cobertura, lo que resultaría un 58%. De indemnización, respecto del salario en actividad.

O bien, podemos partir del supuesto de que la enfermedad persiste durante las 26 semanas, en ese caso, la cobertura aumentará hasta el 66.6 % del salario en actividad.

En lo que refiere al número de semanas de empleo para obtener el derecho, este período para el caso de la cobertura por enfermedad, el tiempo de empleo requerido es de 1 semana.<sup>55</sup> El número de días, que debe esperar el asegurado para hacer efectivo el pago de la indemnización, es a partir del tercer día de ausencia del trabajo por

<sup>53</sup> Andersen, Gosta Esping.; "Los tres mundos del estado de bienestar". Ediciones El Magnánim, Valencia, 1993.

<sup>54</sup> Antuña, José.; " Reglas tendientes a la extensión, unificación y consolidación del sistema de seguridad social." Montevideo. 1939. Capítulo IV Riesgos de enfermedad y maternidad. 16°. si el asegurado enfermo no puede, según dictamen médico confirmar o volver al trabajo, tiene derecho a partir del tercer día siguiente del comienzo de la enfermedad y hasta la cura o fin de los 180 días de una indemnización diaria de medio salario.

Cuando la incapacidad tenga una duración mayor a los 90 días y a partir del día 91 la indemnización se elevará a los dos tercios del salario. Si persiste la imposibilidad a los 180 días registrá incapacidad permanente.

<sup>55</sup> Artículo 13°. el asegurado es obligatorio para todo trabajador mayor de 14 años de edad que no perciba una asignación mensual superior a los 200 pesos, adquiere el derecho a la cobertura.

enfermedad. Y por último, el período en semanas que se puede mantener el subsidio, es de 26, es decir unos seis meses. Si la imposibilidad de retornar a sus tareas laborales persiste, el asegurado tiene derecho a una pensión por invalidez.

En conclusión, la cobertura del seguro por enfermedad, comprende de los 683.400 personas de la PEA, a un total del **89,9** por ciento.<sup>56</sup>

Una vez más, debemos realizar determinadas aclaraciones, las variables que se requieren para el trabajo en este punto, se presentan en apariencia agrupadas. Es decir, hablamos de los programas de enfermedad y desempleo, no en forma desagregada, es decir, enfermedad o desempleo.

Por este motivo, nosotros realizamos el trabajo de ambos sistemas por separado, con el fin de poder, agregar o desagregar las variables según convenga a los fines de la investigación.

### II.1.7.2. Programa de desempleo.

En lo que refiere al la tasa de reposición que obtenemos como subsidio durante las primeras 26 semanas de desempleo, depende de la edad y el número de años de servicios por los cuales el afiliado haya aportado.<sup>57</sup>

Para el calculo del subsidio que recibiría nuestro obrero estándar, nosotros tomaremos el caso que se prevé en el Artículo 18 de la ley N° 9.196, que refiere a los trabajadores menores de 40 años de edad, en el entendido de que son los trabajadores que tienen la posibilidad de jubilarse más lejano, y por contar con el subsidio mas bajo de los tres casos planteados.

Antes de desarrollar este punto, debemos considerar que esta misma ley, prevé el pago de una indemnización por parte de la empresa, en caso de despido de un trabajador sin mediar justa causa, que la Caja servirá a el trabajador a manera de subsidio mensual.<sup>58</sup>

La tasa de reposición de un trabajador que teniendo 38 años de edad y 20 años de servicios, tendrá un subsidio de desempleo, que representa el 40% del ingreso que tenía cuando estaba en actividad.

El número de semanas que el mismo individuo necesita para contar con el derecho a la indemnización es de 52, es decir un año. El pago del subsidio, se hará efectivo desde el día del cese del empleado en el cargo.

El Número de semanas que se puede mantener el subsidio, es en este caso de 52.

<sup>56</sup> El calculo se desprende de la siguiente operación, al total de la PEA, 683.400 personas, le restamos el tramo de menores entre 10 y 14 años que trabajan, y le restamos también el total de funcionarios que ganan mas de 2.400 pesos anuales, estos alcanzan al 10.1 por ciento de la PEA. Como resultado de esta operación obtendremos la población que goza de la cobertura.

<sup>57</sup> Ley N° 9.196. Capitulo III. Art. 18. También tienen derecho a pensión, " A. Los que fuesen despedidos por la empresa no mediando delito ni omisión por culpa grave que resulte plenamente comprobada... las pasividades se determinará con arreglo a estas normas, a. Afiliados con 40 años o más de edad y más de 20 años de servicios. – sobre la pasividad que correspondería a treinta años de servicios, recibirán por cada año reconocido, el 3 por ciento en el primer año y el 2.5 por ciento en los siguientes. b. Afiliados con 40 años de edad y 20 años o menos de servicios. – sobre la pasividad que correspondería a 30 años de servicios recibirán, por cada año reconocido el 2.5 por ciento en el primer año y el 2 por ciento en los siguientes. c. Afiliados con menos de 40 años de edad. – un subsidio de desocupación durante el primer año siguiente al cese, equivalente al 2 por ciento de la pasividad que correspondería a 30 años de servicios por cada año reconocido. Para tener de nuevo derecho al subsidio será menester que el empleado u obrero preste nuevos servicios, continuos o no, en las empresas afiliadas, por espacio de 250 días o 2.000 horas si el trabajo se prestare por día o por hora, y de un año cuando la paga fuera por mes."

<sup>58</sup> Ley N° 9.196. Capitulo III. Art. 26. las empresas que, sin mediar justa causa, despidan empleados y obreros que ejerzan funciones de carácter permanente, pagarán a la Caja una contribución adicional de un mes de sueldo por cada tres años de servicios prestados en el establecimiento, con limite hasta tres meses. Las empresas pagarán también la contribución por los empleados y obreros con funciones permanentes que fueran despedidos sin justa causa y no tuvieran diez años de servicios. En estos casos la Caja servirá un subsidio mensual de medio sueldo, con cargo a la indemnización que entregue la empresa, debiendo devolver la ésta el saldo que pudiera quedar de dicha suma si antes de su total inversión el obrero o empleado volviera a la actividad....

Cuadro N°10

	a	b	c	d	
Caso 1	40 %	52 sem.	1 día	52 sem.	Total 240 pesos
Caso 2	50 %	144 sem.	1 día	24 sem.	Total 150 pesos

Caso 1. un trabajador de 38 años de edad y 20 de servicio, que le correspondiera una pensión de 50 pesos mensuales.

Caso 2. un trabajador con menos de 10 años en la empresa.

- Es el porcentaje de la cobertura.
- Las semanas que se requieren para tener derecho al subsidio.
- Tiempo que se debe esperar para hacer efectivo el cobro del subsidio.
- Tiempo que dura el servicio.

El cuadro del total refiere al costo final del servicio.

### II.1.7.3. Población beneficiaria.

En conclusión, la cobertura del seguro por enfermedad, comprende de los 683.400 personas de la PEA, menos los menores de 14 que están activos y a los desocupados, estos nos da aproximadamente un total del 95 por ciento.<sup>59</sup>

### II.1.8. Como interpretar los indicadores sobre desmercantilización.

Hasta aquí, hemos recorrido el camino de la desmercantilización, lo que correspondería ahora es dar significación a los valores de nuestros indicadores, para ello necesitamos compararlo con otros y de allí obtener una mejor comprensión de su significado, al menos establecer si los valores son altos o bajos.

El principio de comparación es fundamental en estas instancias, porque de esta comparación surgen los agrupamientos de los Estados en las diferentes categorías. Esta posibilidad no la podemos manejar, dado que los valores de los mismos indicadores para los restantes países del trabajo de Andersen no fueron publicados, y esta realidad nos impide la comparación directa con ellos y ubicar a nuestro país dentro de alguna de las tres tipologías de Estado de bienestar. De cualquier manera, aunque perdemos gran capacidad analítica por no poder comparar, aún podemos plantear algunas ideas que nos despiertan los indicadores de desmercantilización. Podemos hablar de que la desmercantilización en el sistema jubilatorio, cuando observamos la tasa de reposición de la jubilación estándar de un obrero medio, es TR 87 contando a los cuatro sistemas. A pesar de no tener contra que comparar, parece que aún siendo prudentes podemos afirmar que esta tasa es bastante elevada, más aún cuando miramos la tasa de reposición para el caso del escenario C la cual se eleva a 96.

También podemos establecer que la categoría de trabajadores que tienen mayor ingreso, son quienes sufren mayores descuentos, evidencia de ello es la TR de la Caja Bancaria que alcanza el 82 por ciento. La intención aparentemente redistributiva del sistema queda de manifiesto cuando observamos las cargas impositivas sobre los retiros, la misma aumenta cuando aumenta el ingreso del individuo<sup>60</sup>, en un intento de acercar los extremos de los ingresos que existen en el mercado, una vez que los individuos salen de él. El cálculo del salario se realiza como el promedio de los últimos cinco años de aportes, el derecho se adquiere inmediatamente y al juzgar por el tiempo de aporte de quienes se retiran, sensiblemente menor a los treinta años, el promedio empírico es de 24 años y medio, el sistema ofrece incentivos suficientes para salir del mercado de trabajo antes de completar una causal plena, o dicho de otra forma, el mercado de trabajo no puede detener a sus empleados frente a la opción del retiro. Esta tendencia se ve con más claridad cuando observamos que en la CP en donde la mediana no se encuentra en el tramo de 15 - 19 años de aportes al momento del retiro, por 0.46 por ciento. **De cualquier manera este hecho es significativo, prácticamente la mitad de los jubilados se retira casi diez años antes de completar su causal.** Podemos pensar que el sistema es bueno, en términos de desmercantilización, o que el retiro les permite trabajar en otro empleo al mismo tiempo que percibe una pensión por retiro, mejorando los ingresos de la familia, esta hipótesis cobra más

<sup>59</sup> El cálculo se desprende de la siguiente operación, al total de la PEA, 683.400 personas, le restamos el tramo de menores entre 10 y 14 años que trabajan, y le restamos también el total de funcionarios que ganan más de 2.400 pesos anuales, estos alcanzan al 0.48 por ciento de la PEA. Como resultado de esta operación obtendremos la población que goza de la cobertura. Le quitamos también los 30 mil desocupados que se estiman para el año 1930.

<sup>60</sup> La legislación prevé para quienes tengan ingresos menores a 50 pesos mensuales, que su jubilación será igual a su salario íntegro, junto con una escala ascendente de ingresos y cargas impositivas que la acompaña hasta el caso de un salario de 450 pesos mensuales la jubilación será de 260.75 pesos, y por cada peso por sobre este tope, recibirá una décima parte de él. Por ejemplo, si gana 1.000 pesos, se jubilará con 315.75 pesos mensuales.

relevancia si pensamos que los ingresos de los trabajadores eran escasos en relación con el costo de vida<sup>61</sup>. La situación es similar cuando nos centramos en la CE, apenas por un 0.39 por ciento la mediana de los jubilados no se encuentra en el tramo comprendido entre 16 – 20 años de aporte.

En lo que refiere a la desmercantilización de los seguros por enfermedad y desempleo, para el primer caso, la tasa de reposición alcanza al 58 por ciento, por un período de tiempo relativamente largo, pero lo más significativo serían la aparente tasa de cobertura la cual es de 90 por ciento. Los seguros por desempleo contemplan situaciones diferentes de los beneficiarios, en los que la tasa de reposición y la permanencia del beneficio dependen del tiempo de aporte y de la edad del trabajador, y nuevamente nos encontramos frente a una tasa de cobertura elevada, la cual alcanza al 95 por ciento. **Al no contar con un marco de comparación, se nos dificulta la percepción de cuán importante es el nivel de desmercantilización, pero pensando en términos de tendencia, cabe la apreciación de que el sistema intenta redistribuir y amortiguar los efectos negativos que sobre los trabajadores ejerce el mercado.**

### II.1.9. Costo de vida y validez de las aproximaciones.

Porque no todo lo que brilla es oro.

Cabe suponer que, cualquier lector podría tener dudas acerca de la validez de las cifras que manejamos, al ser estas mediciones de salarios y jubilaciones en términos nominales a lo largo del trabajo, en donde nos movemos con diferentes fuentes, en donde se toma en cuenta desde legislación hasta valores estadísticos a lo largo de un período relativamente extenso que va desde 1919 hasta 1934.<sup>62</sup> Estas dudas se pueden evacuar cuando nosotros tomamos en cuenta los indicadores de la economía que pueden ser útiles para despejarnos el camino. Estos indicadores que nos ayudan son los que se refieren a la evolución de los precios al consumo, valores que refieran al costo de vida de una familia, de no contar con ellos cualquier conclusión que podamos realizar sobre los montos de los servicios sería relativa y perdería capacidad analítica. (Ver Anexo II gráfico N° 5, Evolución del costo de vida.)

Como podemos apreciar en el gráfico, la evolución del costo de vida desde el año 1919 hasta el año 1934, salvo durante los años de 1920-21, se mantienen dentro de una variación que no supera el cinco por ciento. Esta situación permite que todos los efectos negativos del manejo de cifras en términos nominales se vean diluidos, al no existir grandes variaciones de precios internos.

El nivel de precios se mantuvo bastante estable en 1924-1930, exceptuando una caída en 1927-28, nos dice Bértola, coincidentemente con el gráfico, y agrega, *“los salarios reales eran entonces, tanto en el sector público como en el privado, aproximadamente 30% superiores hacia la mitad de la década del '20 que en 1913-1918,...*

*A pesar de la mejora de los salarios de los trabajadores, eran en 1926, todavía muy bajos en relación con el costo de vida, el 33 % de los asalariados de sector industrial privado y de empresas comerciales ganaban menos de lo necesario para cubrir su costo de vida individual, y el 65% de lo necesario para cubrir el costo de vida de un hogar.”*<sup>63</sup>

A pesar de ello, en términos comparativos los niveles salariales eran relativamente altos, sobre todo cuando miramos la capacidad de adquirir bienes de consumo básicos<sup>64</sup>. De cualquier manera, nosotros lo que intentamos definir es la matriz del sistema y si bien es un aporte el poder cuantificar el salario en términos de bienes de consumo y niveles de vida, esto no modifica por sí solo la matriz de bienestar. De cualquier manera, lo que nos interesa resaltar es la estabilidad de precios, y por lo tanto, la validez de los indicadores no pueden ponerse en duda por ser operados en términos nominales.

<sup>61</sup> Bértola Luis.; “La industria manufacturera uruguaya 1913 – 1961”. FCS, CIEDUR, Mdeo 1991. La discusión acerca de los salarios y el costo de vida la presentamos en un punto específico más adelante.

<sup>62</sup> No olvidemos que la legislación en materia jubilatoria establece que los retiros se ajustan a la escala que se presenta en la ley de creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los empleados de los Servicios Públicos del año 1919, en ella se manejan cifras nominales. Hasta la legislación que nos habla de los seguros de desempleo y enfermedad que se refieren también a salarios en términos nominales y se aprueba en el año 1934.

<sup>63</sup> Bértola Luis.; “La industria manufacturera uruguaya 1913 – 1961”. FCS, CIEDUR, Mdeo 1991.

<sup>64</sup> Bértola Luis.; “La industria manufacturera uruguaya 1913 – 1961”. Ob. cit. “La alimentación en Uruguay era relativamente barata y los gastos en alimentación representaban el 35% del salario para los trabajadores uruguayos en 1913, mientras que en Francia, Alemania y Gran Bretaña en 1909 era del 58, 59, y 65 por ciento respectivamente. Esto podría explicar la continuidad del proceso inmigratorio al Uruguay en los años '20.”

## II. 2. ESTRATIFICACIÓN.

### LA MOVILIDAD SOCIAL, POR UNA ESCALERA QUE NO SIEMPRE SUBE.

A partir de aquí, comenzaremos el análisis de otra de las facetas de investigación de los Estados de bienestar, aunque la mirada sobre los indicadores que se manejan para esta variable ya no son tan detallados como los utilizados para la variable desmercantilización, por el contrario la estratificación está medida con dimensiones que podríamos definir como más "amplias", o que refieren a indicadores macroeconómicos. Si arriesgáramos una interpretación en función del manejo de las dimensiones de análisis utilizadas para cada variable, podemos interpretar con relativa validez que el autor elige trabajar con variables de tipo "micro" para la desmercantilización, como es obvio, esto es válido también para nosotros.

Los Estados de bienestar pueden proporcionar servicios y seguridad de ingresos, pero también es, y siempre lo ha sido, un sistema de estratificación social. Las características de la organización de los estados de bienestar ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, las divisiones de clase y la diferenciación del status, es más aún, son instituciones claves en la estructuración de las clases sociales y del orden social.<sup>65</sup>

El estado de bienestar es en los países escandinavos un poderoso oponente al impulso diferenciador y no igualador de la economía de mercado. La pobreza y la distribución de los ingresos constituye sólo un aspecto de la estratificación del estado de bienestar. Aún disminuyendo las desigualdades en el nivel de vida de sus ciudadanos, se puede dar el caso de que persistan las divisiones fundamentales de clase o estatus. Lo que nos interesa analizar aquí no son tanto los ingresos, sino cómo difieren los países en la estructura de la ciudadanía social.

Qué es entonces lo que constituye la principal dimensión de la estratificación del Estado de bienestar?

A parte de su papel distribuidor de ingresos, el estado de bienestar conforma la clase y el status de muchas maneras. El sistema educativo es un caso de ello, y existe numerosos estudios en este sentido, en él no solo quedan afectadas las posibilidades de movilidad social de los individuos, sino que también se transforman las estructuras de clase como un todo<sup>66</sup>.

Nosotros limitaremos aquí nuestra atención, al impacto sobre la estratificación de la actividad tradicional del estado de bienestar, *la garantía de los ingresos*.

En algunos países la cobertura puede ser bastante completa, sin embargo, desde las pensiones al subsidio por enfermedad, el sistema está construido en función de una mirada de planes diferentes según el tipo de ocupación, contruidos especialmente para reconocer y mantener la diferenciación de estatus. Es decir, que los estados de bienestar pueden ser igualmente amplios o completos, pero pueden tener efectos totalmente diferentes sobre la estructura social, uno puede cultivar la jerarquía y el status, otro los dualismos y un tercero el universalismo, en cada caso se producirá un tejido propio de solidaridad social.

Podemos identificar tres modelos o tipos ideales de estratificación y de solidaridad que son comparables con los tipos de regímenes que se han identificado para la desmercantilización.

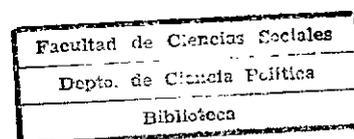
El ideal de estratificación del liberalismo es el individualismo competitivo que supuestamente cultiva el mercado. La propuesta de dicho sistema consiste en la comprobación de los medios de vida, proporcionando la ayuda gubernamental únicamente para los verdaderamente pobres.

El plan de seguridad social liberal reproducirá el perfil de estratificación del mercado y promoverá la protección privada para los más afortunados.

El resultado de las tres propuestas liberales nos muestra una mezcla entre la propia responsabilidad individual y el dualismo, un grupo, el más bajo que confía en la ayuda estigmatizadora, otro grupo en medio que se compone por

<sup>65</sup> Andersen, Gosta Esping.; "Los tres mundos del estado de bienestar". Ediciones El Magnánim, Valencia, 1993.

<sup>66</sup> Esta política social no es objeto de trabajo específico en el estudio de Andersen, a pesar de ello cabe reconocerle su capacidad en la producción de efectos sobre la movilidad social.



clientes de los seguros sociales, y un tercer grupo, privilegiado que tiene acceso a obtener su principal protección social en el mercado.

El modelo socialista tiende a extender los derechos a todos los ciudadanos, es decir que tiende al universalismo, estos dos modelos analíticos, transitan por caminos diferentes, se sustentan en principios ideológicos claramente diferenciados, pero evidentemente con estas dos rutas no se agotan las posibilidades, el camino intermedio pertenece al modelo analítico del corporativismo.<sup>67</sup>

## II.2.1 Dimensiones comparativas de la estratificación del Estado de bienestar.

Aunque todos los estados de bienestar inciden en el proceso de estratificación social, lo hacen de formas diferentes. Los legados históricos de los principios conservadores, liberales y socialistas llegaron a institucionalizarse con el paso del tiempo. Del agrupamiento de los regímenes se establecen paralelismos con los análisis realizados sobre la desmercantilización.

Para identificar los agrupamientos de dichos Estados de bienestar, debemos descubrir cuales son las dimensiones más destacadas de la estratificación.

Como mejor se identifica el modelo corporativista es por la medida en que la seguridad social está diferenciada y segmentada en distintos programas basados en la ocupación y el estatus. Por este motivo, cabe esperar importantes variaciones entre la parte inferior y la superior en cuanto a subsidios.

Para identificar el estatismo, debemos identificar los relativos privilegios otorgados a los funcionarios.

Por otro lado, identificamos los principios liberales en términos de un bienestar residual, sobre todo en el rasgo sobresaliente de la comprobación de los medios de vida, en términos de la responsabilidad financiera relativa otorgada al asegurado individual y en términos del peso relativo del bienestar social voluntario del sector privado.

Por último, para captar los ideales socialistas, la medida relevante es claramente el grado de universalismo. El régimen socialista deberá mostrar el nivel más bajo de diferencias de subsidios.

Claro está, que en el mundo real de los Estados de bienestar probablemente se encuentren formas híbridas, la tarea consiste en ver hasta que punto hay una convalidación suficiente para que aparezcan los distintos grupos de regímenes.

Para identificar los principios conservadores de estratificación, miramos primero el grado de segregación de estatus o corporativismo, medido como el número de planes principales de pensiones diferenciados ocupacionalmente, segundo, se presenta el grado de estatismo medido como gasto de pensiones de los empleados del gobierno como porcentaje del Producto Bruto Interno.

Las variables diseñadas para identificar las características más sobresalientes de liberalismo son, primera, el peso relativo de los subsidios de bienestar social con comprobación de medios de vida, medido en términos de porcentaje del gasto público social total, excluyendo los subsidios para empleados del gobierno. Segunda, la importancia del sector privado en las pensiones, medida por la participación del sector en privado en el gasto total de pensiones, y en sanidad, medidos como la participación del sector privado en el gasto total de sanidad.

Por último, las características asociadas a los regímenes socialistas, es decir, el grado de universalismo del programa, medido como porcentaje medio de población de 16 a 64 años de edad con derecho al subsidio de enfermedad, desempleo y jubilación, y el grado de igualdad en la estructura del subsidio. En este último caso se tomará el valor de medición del promedio de los tres programas mencionados, en términos del ratio entre el nivel básico de subsidios y el subsidio máximo legal que sea posible.

<sup>67</sup> De hecho la agrupación de los tres grupos de Estados de bienestar se realiza en torno del desvío estándar de la media, en la puntuación que obtienen los países para los indicadores de desmercantilización. Ver Andersen, Gosta Esping.; "Los tres mundos del estado de bienestar". Ediciones El Magnánim, Valencia, 1993.

### Para medir el grado de estratificación social.

El universalismo es válido solo para el modelo socialdemócrata, por tanto esta variable mide el porcentaje de población relevante (población activa comprendida entre los 16 y 65 años) que tiene cobertura con sus respectivos programas. Un grado bajo de universalismo se define como menor a 60% de la población beneficiaria y puntúa 0; donde la cobertura se encuentre entre el 61 y 85% daremos una puntuación de 2, donde la cobertura sobrepase el 86% daremos una puntuación de 4.

Utilizaremos una variable diferencial de subsidios basada en lo que un trabajador medio normal recibirá como subsidio medio y el máximo subsidio estipulado en las reglas del sistema. Si los subsidios medios son menores al 55% de los subsidios máximos puntuamos 0; si están entre 55 y 80% se da una puntuación de 2, por encima de 80% 4 puntos.

De cualquier manera y sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, también haremos una revisión de los demás indicadores que intervienen en la construcción de los índices de nuestra variable, *estratificación social*. Cabe aclarar, que aunque nuestro principal interés, es dilucidar la interrogante respecto de si en nuestro país existió un Estado de bienestar socialdemócrata, esta inquietud coexiste con otra, la cual refiere a la posibilidad de intentar clasificar a Uruguay dentro de la tipología de Andersen. Por lo tanto, utilizaremos también la serie de indicadores que refieren a los otros tipos de estados de bienestar.

Así que, si aceptamos la idea de que los Estados de bienestar cumplen una función relevante en la estructuración de la estratificación social, configurando desigualdades, status y diferencias de clases, no debemos quedarnos con la simplificación de Estados más o menos igualitarios. Sino que por el contrario debemos descubrir las lógicas de estratificación propias a cada tipología.

*Las características del régimen conservador* se han captado por medio de las variables del corporativismo y del estatismo; y las características del régimen liberal a través de la asistencia social y de la importancia de las pensiones y de la sanidad privada.

Para construir el índice que mide el *corporativismo*, se toman como referencia el número de planes de pensión independientes, su puntuación variara de acuerdo con el siguiente criterio: en caso de tener dos o menos planes de pensión independiente se califican con 0 punto, si existen entre dos y cinco inclusive se puntuara con dos; y si hubieran más de cinco programas de pensión con cuatro puntos.

*La variable estatismo* nos muestra si el funcionariado estatal goza de privilegios especiales de bienestar social, y se mide como el porcentaje del gasto en pensiones de los funcionarios como porcentaje del PBI.

En caso de que el porcentaje resulte inferior o igual a 1, se puntuará con valor 0; en caso de que el porcentaje resulte entre 1 y 2.1, puntuaremos con el valor 2, y en caso de que el porcentaje supere el 2.2 por ciento del PBI, otorgaremos una puntuación de 4.

Las variables diseñadas para identificar las características sobresalientes del liberalismo serán medidas en términos de *porcentaje del gasto social público total* ( sin contar los subsidios para empleados del gobierno); la importancia del sector privado en las pensiones, medida como el porcentaje del gasto en pensiones privadas sobre el gasto total en pensiones; y la participación del sector privado en el gasto total de sanidad.

Si el ratio de *gasto en asistencia social* relativo al total de los pagos transferidos es menor al 3 por ciento, damos una puntuación de 0, del 3 al 8 por ciento, damos una puntuación de 2, más del 8 por ciento, se le otorga una puntuación de 4.

*Gasto en pensiones privadas*, si el porcentaje es menor al 10 por ciento, se le da una puntuación de 0, si el porcentaje se encuentra entre el 10 y el 15 por ciento, la puntuación será de 2, y si el porcentaje es mayor al 16 por ciento, la puntuación será de 4.

Para el *gasto en sanidad privada*, damos una puntuación de 0, si es menor al 10 por ciento, entre el 10 y 20 por ciento, puntuamos con 2, y si supera el 21 por ciento, calificamos con 4 puntos.

## II. 2. 2. Regímenes conservadores.

Los escalones son altos o los pasos son cortos.

1. Para medir el grado de corporativismo tomaremos el número de planes de pensión que existen en el Uruguay <sup>68</sup> el cual alcanzan a 5, conforme con lo planteado con anterioridad, para construir el índice de medición de esta variable debemos otorgarle 2 puntos.

2. En la medición de la variable estatismo, tomaremos los cinco sistemas de jubilatorios presentes, al igual que para el manejo del indicador anterior.

La discriminación que el autor trabaja, cuando refiere a pensiones privadas se refiere a la modalidad de seguros de pensión privados, generalmente operado por empresas aseguradoras, esta distinción es claramente imposible de realizar para el Uruguay de los años treinta, dado que esa posibilidad es inexistente. Por lo tanto, para evitar que la información que pudiéramos obtener de ella se pierda, y que quedase marcado un sesgo a favor del estatismo, nosotros hemos optado por realizar una "especie de adaptación". Dado que, en algunas Cajas conviven al mismo tiempo jubilaciones de empleados públicos y privados, la adaptación que proponemos consiste en discriminar entre ambos, y de esa manera obtener una aproximación a lo que podría ser una participación privada en las pensiones, por ese motivo queda claro cuando nos referimos a pensiones privadas, nos estamos refiriendo a los casos antedichos.

En la Caja de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, (recordemos que ha ella se le incorporó en el año 1928 los empleados y obreros de las sociedades anónimas) encontramos que del total de las jubilaciones que sirve la caja, existe un 13.5 por ciento que provienen del sector privado que forma parte de la caja. <sup>69</sup>

En lo referente a la Caja Escolar, hemos optado por aplicar un procedimiento similar al del caso anterior. Las cifras que manejamos en este caso provienen todas de la misma fuente, el anuario estadístico del año 1930 y el procedimiento utilizado consiste en discriminar del número total de maestros que ejercen la docencia, entre los maestros de las escuelas públicas y los maestros de las escuelas privadas. <sup>70</sup>

De esta forma, establecemos el porcentaje relativo a cada uno de los casos públicos y privados, para luego proyectarlos hacia los egresos en las jubilaciones.

Siguiendo este procedimiento obtenemos como resultado que las jubilaciones del sector público alcanzan a la suma de 1.027.289, mientras que la jubilación de los maestros de escuelas privadas serían según nuestra proyección unos 195.674 pesos anuales.

<sup>68</sup> Tomaremos como lo plantea el autor, los principales planes de pensión. Sin perjuicio de haber trabajado con tres planes o en algún caso cuatro planes de pensión diferentes, para el manejo de la variable desmercantilización, en este momento optaremos por contar a todos los planes de pensión existentes. La Caja Civil, la Caja Escolar, Caja de Obreros de los Servicios Públicos, Caja Bancaria, Caja Militar.

<sup>69</sup> Fuente. Revista "La Palabra. Órgano oficial de la asociación de empleados y obreros de los servicios públicos". Mdeo 1930. En esta publicación, se comunica a los miembros de la asociación el balance de servicios prestados por la entidad, en ellos se habla de 3089 pensionistas, el 86.6 % jubilaciones a funcionarios y obreros de los servicios públicos, 437 un 12.2% pertenecientes a los empleados de sociedades anónimas y 43 pensiones, el 1.2 % a trabajadores de la prensa y gráficos. Todos estos conforman un total de 3569 jubilaciones pagadas a diciembre de 1930, la cifra que aquí manejamos no es coincidente con la que hemos obtenido del anuario estadístico, las cuales hemos manejado hasta ahora, en el se habla de 3245 jubilaciones pagadas por la institución a igual fecha. De cualquier forma, consideramos que la información que nos provee nuestra fuente alternativa es de ayuda, puesto que en el anuario no se discrimina el origen de la ocupación de los jubilados. Nosotros, para intentar hilar más fino sobre nuestros números, nos quedamos con las cifras oficiales del anuario estadístico y le incorporamos la proyección porcentual de las jubilaciones que provienen del sector privado, es decir un 13.5 por ciento pero aplicado a las 3.245 jubilaciones que hemos manejado durante todo el trabajo. Es así que de los 2.636.486 pesos que ha pagado la caja por concepto de jubilaciones, 355.926 pesos pertenecen a privados.

<sup>70</sup> En este caso nos valemos de la información que nos provee el anuario estadístico del año 1930, allí nos habla de que de un total de 4.800 maestros que están en actividad 4.032 el 84 por ciento de ellos pertenece a instituciones públicas y el restante 16 por ciento a institutos privados. Aplicaremos en este caso el mismo criterio que en el indicador anterior, al presupuesto total de la Caja Escolar le atribuiremos un 16 por ciento al sector privado. De esto resulta que, de un presupuesto en jubilaciones de 1.222.963 pesos un 16 por ciento es decir unos 195.674 pesos, serán contabilizados para el sector privado.

Los datos que utilizamos para la Caja Civil, los obtuvimos del anuario estadístico y por comprender esta Caja únicamente a los funcionarios del Estado no tenemos la necesidad de realizar ningún tipo de aproximación y contabilizamos los egresos de la Caja Civil en su totalidad al sector público.

Por otra parte, en el manejo de los datos de la Caja bancaria nos encontramos nuevamente con dificultades en cuanto a la diferenciación entre los funcionarios que desempeñan tareas en instituciones estatales y los que lo hacen en el ámbito privado.

De cualquier manera, este sector no manejaba un número de funcionarios muy elevado,<sup>71</sup> y dado que la creación de la Caja es reciente,<sup>72</sup> tomando en cuenta el momento histórico de nuestro interés. Por estos motivos es que los montos que dicha institución maneja no son significativamente importantes en el total de las cifras de pensiones, así que hemos decidido contabilizarlo en su totalidad al sector privado.

Por último nos resta hablar de los sistemas de jubilación para los militares, estos son contabilizados en su totalidad como pertenecientes al sector público, y a pesar de la dificultad de poder acceder a la información detallada a cerca de sus características, hemos obtenido algunas cifras que nos podrán ser de utilidad para este punto.<sup>73</sup>

Cuadro N° 11

Los sistemas de jubilaciones con montos desglosados entre privado y público.

	Total	Privados	Públicos
Caja de Empl. Serv. Púb.	2.636.486	355.926	2.280.560
Caja Civil	4.587.045		4.587.045
Caja Bancaria	195.392	195.392	
Caja Escolar	1.222.963	195.674	1.027.289
Jub. Militares	2.657.307		2.657.307
<b>TOTAL</b>			<b>10.552.201</b>
PBI <sup>74</sup>		262.952.952	
Pensiones Func. Gob.		10.552.201	4,01%

<sup>71</sup> Los funcionarios bancarios, según un trabajo de José Damonte y Darío Saráchaga, no llegaban a dos mil, trabajando en 26 instituciones en todo el país. Rodolfo Porrini, "Trabajadores urbanos e industriales. Su base material y sus condiciones de vida", en "Desde Abajo, sectores populares en los años treinta". Ed. Banda Oriental, Mdeo 1998.

<sup>72</sup> La creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de las Instituciones Bancarias y de la Bolsa de Comercio, es del 14 de mayo de 1925.

<sup>73</sup> El pago de las jubilaciones militares se realiza con fondos provenientes de lo que se establece en el presupuesto general del Estado, en la sección D, capítulo IV, rubro contabilizado como clases pasivas. Esta información proviene del boletín del Ministerio de Hacienda correspondiente al ejercicio de gobierno de año 1931-32 en donde se establece que del presupuesto de clases pasivas el 63 por ciento le pertenecen a las clases militares. Dado que esta información no se encuentra disponible con la misma claridad en el boletín correspondiente al año 1930, nosotros le asignaremos el mismo porcentaje a las clases militares pero con las cifras correspondientes a las del ejercicio del año 1930, intentando tener una aproximación a la cifra que necesitamos. De esta forma nos encontramos que de un presupuesto para las clases pasivas de 4.217.948 el 63 por ciento le corresponderían a las clases pasivas militares, esto es unos 2.657.307 pesos anuales.

Cabe aclarar que es muy difícil encontrar correspondencia en datos obtenidos de diferentes fuentes, así se trate de balances de gobierno, esto dificulta nuestra búsqueda y la elección y verificación de los datos que obtenemos. A manera de ejemplo, el balance del presupuesto del mismo año, no es igual si consultamos el boletín del Ministerio de Hacienda que si lo hacemos en un anuario estadístico u otra fuente alternativa, aunque esta también sea oficial.

<sup>74</sup> La fuente de la cual obtenemos el dato del PBI para el año 1930 términos nominales, están en Bértola.; "El PBI en el Uruguay 1870 - 1936 y otras estimaciones". Unidad Multidisciplinaria. FCS. 1998.

De acuerdo con lo que hemos planteado, nuestro país dedica en el año 1930, aproximadamente un 4.01% de su PBI anual en el pago de jubilaciones a funcionarios públicos. De esta forma, en la variable de estatismo nuestro país obtendría una *puntuación de 4 puntos*.

Cuadro N°12

Corporativismo	Puntos 2
Estatismo	Puntos 4

### II. 2. 3. Liberalismo.

Tratando de ver la mano invisible del mercado.

En este punto nos centraremos en el análisis de las características más significativas del sistema de bienestar liberal, para ello nos valdremos de los indicadores descriptos con anterioridad, con los cuales pretendemos descubrir los efectos estratificadores del liberalismo.

#### II.2.3.1. Porcentaje del gasto social público total.

Con este indicador pretendemos descubrir dentro del gasto en asistencia social, cual es la importancia relativa de la asistencia con comprobación de medios de vida, o la asistencia para pobres, en el total del gasto en transferencias sociales.

Evidentemente que en la búsqueda de la información que se requiere para trabajar con esta variable también hemos tenido dificultades, puesto que no pudimos encontrar un trabajo que reuniera todo el gasto social. Es por ello que la construcción de lo que puede haber sido el gasto social en nuestro país durante el año 1930, la hemos realizado con datos principalmente de los boletines del Ministerio de Hacienda. Claro está, que esta es una estimación para poder trabajar con la variable y puede ser sujeta a correcciones.

Cuadro N°13

#### Cuadro con el gasto público social y la ayuda a los pobres.<sup>75</sup>

Gasto público social	ejercicio 30-31	ejercicio 29-30
Instrucción Pública	12.861.950	11.033.593
Asist. Pública Nac.	10.996.175	11.798.542
Jubilaciones.	11.299.193	
Pensiones.	1.768.061	
Subsidio jubila. y pens	4.217.948	
<b>Banco de Seguros</b>		
Pensión Vejez e invalidez	3.367.769	
	44.511.096	
	7,56%	

<sup>75</sup> Datos del Ministerio de Hacienda y el Anuario estadístico.

Las cifras que mostramos en el cuadro responden a dos balances de ejercicios de gobierno, dado que los balances se realizan a mitad del año ( en el mes de julio), por ese motivo es que cualquiera de los dos contempla la mitad del año 1930, en virtud de ello, nosotros optamos por tomar el que refiere al ejercicio 1930-31.

Las cifras que corresponden a los montos abonados por las pensiones a la vejez e invalidez fueron extraídas del anuario estadístico, en el se registran las cifras de todo el año y no como en el caso de los registros del Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, podemos utilizar los datos de cualquiera de los períodos, de hecho la preferencia que nosotros hemos realizado de uno de estos, no responde a ninguna motivación en particular.

De los datos que nosotros manejamos<sup>76</sup> se desprende que de los 44.511.096 pesos destinados a gastos social, solamente el 7,56 por ciento de este podría enmarcarse dentro de los subsidios con comprobación de los medios de vida.<sup>77</sup>

Conforme con lo planteado en hasta aquí referente a esta variable el puntaje asignado corresponde a la categoría que se encuentra en el tramo de más de 8 por ciento, por lo tanto le debemos de otorgar 2 puntos.

### II.2.3.2. Porcentaje de las pensiones privadas en el total de pensiones.

La variable de las pensiones en el sector privado, son una característica propia de los sistemas de bienestar en donde se privilegia al mercado, o en su defecto, a las soluciones de las problemáticas fuera del Estado. Es de esta forma que en algunos países esta proporción es importante respecto de los servicios que prestan las instituciones públicas y se canalizan principalmente mediante el contrato de seguros o bien convenios colectivos con las empresas. Estos procedimientos en los países en los que predominan son frecuentemente incentivados por los Estados, bajo diferentes modalidades, exención de impuestos, subsidios, etc., y en su mayoría se utiliza un sistema mixto en el cual se combina pensiones públicas de bajo valor, que se complementan con seguros individuales o colectivos que mejoran el ingreso de la persona. La participación en las pensiones del sector público y privados nos pueden mostrar entonces las tendencias del sistema.

Para el análisis de este punto hemos realizado procedimientos similares a los utilizados para la medición del estatismo como variable significativa de los sistemas conservadores. Nos referimos a la desagregación de jubilaciones provenientes del sector público y privado en aquellos sistemas en los cuales conviven. Esto lo podemos observar con mas claridad en el siguiente cuadro.

<sup>76</sup> Los rubros que hemos manejado como gasto público social son, el gasto en salud, educación, y las transferencias al sector privado, en términos de jubilaciones y pensiones. A esto le incorporamos los subsidios que se realizaron también a las jubilaciones y pensiones. Ver balance del Ministerio de Hacienda 1930-31.

<sup>77</sup> En el año 1919, se instituyó un régimen de pensiones a la vejez e invalidez como derecho de las personas ancianas indigentes y de los discapacitados para el trabajo, al margen de cualquier exigencia de servicios o cotizaciones anteriores. Barbagelata Héctor.; "Manual de derecho del trabajo". Facultad de Derecho. Mdeo 1965.

Pensión a la vejez e invalidez. Artículo 1. toda persona llegada a los sesenta años, o cualquier edad, si es absolutamente inválida, y que se halle en estado de indigencia, tiene derecho a recibir del Estado una pensión mínima de 96.00 pesos – anuales – o su equivalente e asistencia directa o indirecta. Las pensiones de las que trata este artículo quedan exentas de todo descuento. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Mdeo 11 de agosto de 1925.

También están previstas las formas de contralor de la edad y la nacionalidad del solicitante. La nacionalidad es relevante en tanto el importe a recibir de la pensión es inferior en caso de ser extranjero. Artículo 2. los extranjeros o ciudadanos legales, deberán tener por lo menos quince años de residencia continuada en el país para tener derecho a pensión, reduciéndose ésta al minimum asignado a los nacionales. Registro Nacional de Leyes y Decretos. Mdeo 10 de febrero de 1919.

Cuadro N°14

Cuadro de relación entre las jubilaciones públicas y privadas.

	Total	Privados	Públicos	
Caja de Serv. Púb.	2.636.486	355.926	2.280.560	
Caja civil	4.587.045		4.587.045	
Caja bancaria	195.392	195.392		
Caja escolar	1.222.963	195.674	1.027.289	
	8.641.886	746.992	7.894.894	8,64 %
Jubilaciones militares	2.657.307		2.657.307	
	11.299.193	746.992	10.552.201	6,61 %

Lo que el cuadro nos muestra a un lado es el porcentaje en los montos de las jubilaciones que pertenecen al sector privado del total pagado durante al año 1930 en nuestro país. En el primero de los cuadros se muestra a los cuatro servicios principales de pensiones existentes, y en el segundo cuadro le incorporamos las jubilaciones militares. La separación entre ambos es producto de la diferencia en las fuentes de información,<sup>78</sup> y además para tener la posibilidad de manejarnos con los dos escenarios desglosados.

Dado que en cualquiera de las hipótesis que manejáramos, sea ésta con o sin las jubilaciones militares, y a pesar de que el porcentaje de las pensiones privadas en el total de pensiones abonadas sufre una modificación, esta diferencia no es relevante a la hora de otorgar la puntuación correspondiente para esta variable. Es decir si el porcentaje es de 8.64 o de 6.61 no modifica la *puntuación de cero* para este punto. De todas formas nosotros tomaremos el valor de 6.61.

### II.2.3.3. Porcentaje del sector privado en el gasto total en sanidad.

En este punto debemos analizar todo lo que refiere a la asistencia sanitaria y los recursos que se destinen a ella por parte del sector privado y del sector público, lo que pretendemos descubrir con ello es la participación proporcional de ambos sectores.

Evidentemente que para la fecha que nosotros estamos buscando datos, no es sencillo establecer con claridad cual es el porcentaje del gasto en sanidad privada. Debido a estas dificultades, tenemos que recurrir a las estimaciones que nos han acompañado durante buena parte de nuestro trabajo.

Los datos que hemos podido recabar, provienen de distintas fuentes y como es frecuente no existen coincidencias, o en otros casos, como este, es peor aún porque la información es totalmente parcial.

De acuerdo con lo expresado en la revista del Sindicato Médico del Uruguay, en donde a mediados del año treinta se discutía y presentaba la opinión de la comunidad médica respecto del proyecto de ley que regularían las sociedades mutualistas médicas. Allí los médicos sostienen que lo que refiere a las sociedades mutuales es un tema que le compete a un quinto de la población de todo el país, esa es la cifra de usuarios del sistema que allí se maneja. La veracidad y confiabilidad de dicha información es realmente imposible de verificar (al menos para nosotros), pero es la única de característica global y nacional que estima la cantidad de usuarios.

Otras fuentes, como ser algunas encuestas médicas sobre la epidemia de sarampión realizadas en el año 1930, son quizás aún mas parciales que las cifras manejadas por el sindicato médico. De todas formas pueden darnos un

<sup>78</sup> Revista "La Palabra. Órgano oficial de la asociación de empleados y obreros de los servicios públicos." Mdeo 1930. Anuario Estadístico del año 1930, y el Boletín del Ministerio de Hacienda del año 1930.

panorama de la realidad de la cobertura, en esta se habla de que el universo entrevistado estaba constituido por 5.548 familias las cuales totalizaban unas 25.459 personas. De estas, el 61.5 por ciento contaba con la cobertura de las asociaciones mutuales.<sup>79</sup>

En otro estudio similar realizado con el mismo motivo, sobre 376 casos consultados, tenían asistencia particular el 47.3%, sociedades mutuales el 30.3 % Y el restante 22.4% de las personas se atendían en la asistencia pública.<sup>80</sup>

Si nos guiamos por las publicaciones de alguna de las mutualistas de la época, nos encontramos con que la Asociación Española, en su balance les comunica a sus socios de su patrimonio, número de socios y afiliados y un resumen de los servicios prestados durante el año 1930. ver cuadro.

Es difícil pensar que si esta mutualista tiene 21.555 socios con derecho a asistencia, en una población de más de un millón y medio de personas, alcanzar las cifras del 20 por ciento parecería difícil, con esta tasa de afiliación deberían existir 15 mutualistas más, de las cuales no tenemos conocimiento.

Cuadro N°15

ASOCIACION ESPAÑOLA		Policlínica	Operaciones	Enfermaron	Asist. Medica	Ordenes exp.
socios	10883	7505	221	23024	20726	65703
socias e inscriptos	10672					
Total	21555	posibles Hosp.		51476		

Fuente. Revista de la Asociación Española Primera de Socorros Mutuos. Mdeo 1930.

Dada la diferencia y la incompatibilidad de las cifras, hacen difícil cual es la fuente más adecuada, de todas formas consideramos que tal vez la información que publica la revista del sindicato médico, por la calificación de su información, y por comprender y participar en la discusión nacional del tema, sea la que debemos considerar para nuestra variable, los usuarios son aproximadamente un 20 por ciento del total de la población.

Las restantes estimaciones por ser tan parciales nos parecen algo elevadas y tal vez poco representativas del total del país, sobre todo si tomamos en cuenta la zona rural.

Podemos identificar aquí, las bases de la tendencia de la política en asistencia en salud que el sistema consolidará más adelante, tendencia que refiere a la transferencia de recursos del sector público hacia el sector privado de la salud, configurando un sistema de asistencia mixto, dentro del marco de una negociación tripartita, el cual se configura como un proceso que alcanza su plenitud con la creación de DISSE ( Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad ).<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Mario Rodella, "El sarampión en la 19ª Sección Judicial, un informe del doctor Mario Rodella", en Boletín del Consejo Nacional de Higiene, Mdeo nov-dic. 1930... "la 19ª Sección se ubica entre las calles Municipio, Martín García y Arenal Grande. El informe consignó la situación general de higiene de la zona, la cual calificó como buena, estando casi totalmente pavimentada con hormigón o asfalto, contando con servicios de aguas corrientes y de obras de saneamiento, menos en un pequeño sector de la Sección." en "Desde Abajo, sectores populares en los años treinta". Ed. Banda Oriental, Mdeo 1998.

<sup>80</sup> Juan José Leunda, "La epidemia de sarampión. Una encuesta del doctor Leunda", en Boletín del Consejo Nacional de Higiene, Mdeo nov. 1931... "la encuesta fue realizada en 1930, y el informe elevado al Presidente del Consejo Nacional de Higiene el 22 de junio de 1930. La sección comprende el Barrio Reus al norte y una zona entre las calles Miguelete, Gaboto, Piedra Alta, características por el número importante de conventillos. La población del barrio considerado era de 23.289 habitantes, habiéndose obtenido un total de 3.645 fichas completas." en "Desde Abajo, sectores populares en los años treinta". Ob. cit.

<sup>81</sup> Laxague Durand, Enrique.; "Normativa que rige la actividad laboral privada en el Uruguay". Mdeo 3ª edición año 2000. capítulo VII Seguro de Enfermedad. Por ley 12.839 de fecha 22 de diciembre de 1960, nace la primera Comisión Honoraria Administradora de los Seguros Sociales por Enfermedad de la Industria de la Construcción y Ramas Anexas. A partir de aquí, siguen organizándose los distintos gremios.

En el año 1973 por Dec. 736/973, se dispone la intervención de todas las Comisiones Honoraria Administradora de los Seguros Sociales por Enfermedad. Posteriormente, con fecha 1 de setiembre de 1975 por ley 14.407 ( hoy Dec. Ley 14.407 ) se unifica

La cifra que tomamos como el gasto en sanidad privada es de 20 por ciento, por lo tanto, la puntuación para esta variable es de 2 puntos.

## Resumen de puntuación.

Cuadro N°16

Subsidios con comprobación de medios de vida como porcentaje del gasto total en asistencia pública	2 puntos
Porcentaje de pensiones privadas en el total de pensiones	0 punto
Porcentaje del gasto privado en sanidad en relación con el total del gasto en salud	2 puntos

## II. 2. 4. Socialistas

### Equilibrando la balanza

El universalismo es la característica o el principio fundamental de la matriz socialdemócrata, porque iguala el status, los subsidios y las responsabilidades de los ciudadanos.

Con el avance de la modernización social y estructural del período de entreguerras, comienza a desaparecer una clase de campesinos humildes, los cuales son sustituidos por empleados y obreros asalariados más prósperos. Con estos cambios en la conformación de la clase trabajadora, las prestaciones sociales del Estado de bienestar universalista se vieron presionadas en cuanto a la calidad de sus servicios. Estas nuevas prestaciones debían igualar las nuevas calidades y expectativas de la novel clase media.

Es así, que los primeros en diseñar un programa para conformar un sistema universal, de tipo de clase media, fueron los escandinavos aplicando una fórmula que consistió en combinar los derechos universales con unos subsidios elevados, graduados según los ingresos, equiparando los subsidios y las prestaciones del Estado de bienestar a las expectativas de la clase media.

Como consecuencia de esto, la clase media consolidó una posición ascendente y adjudicó para sí la defensa del sistema.

Es por ello, que nosotros consideraremos como relevante la tasa de cobertura dentro de la población económicamente activa, esta nos hablará del alcance del universalismo y el nivel del monto de los servicios, los cuales denunciarán la calidad y características del tipo de cobertura.

### II.2.4.1. Porcentaje de la población entre 16 y 64 años con derecho al subsidio por enfermedad desempleo y jubilación.

*El universalismo es válido solo para el modelo socialdemócrata, por tanto esta variable mide el porcentaje de población relevante (población activa comprendida entre los 16 y 65 años) que tiene cobertura con sus respectivos programas.*

bajo la denominación ASSE ( Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad ). Más tarde, el Acto 9, suprime este servicio descentralizado, sustituyéndolo por la Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad ( DISSE ). Por último, la ley 15.800 de 17.01.86 reinstituye el Banco de Previsión Social, disponiendo que éste, suceda de pleno derecho a la Dirección General de la Seguridad Social. Se prevé en esta ley, existan, cuatro Consejos Desconcentrados, uno de ellos, el consejo prestaciones de actividad, integrado por la ex DISSE, la ex DAFA ( Prestaciones Familiares ) y la ex Disede ( Prestaciones por Seguro de Paro ).

Actualmente el régimen se enmarca dentro del Dec. Ley 14.407 de 22 de julio de 1975, Dec. Reglamentario N° 7/976 de 8 de enero de 1976, Dec. 546/984 de 6.12.84, ley 16.320 de 1.11.92 vigente desde el 1.1.93 y Decretos 457/988, ( Cade 2333/7 ), 67/993 ( Cade 2331/31 ), 65/992 ( Cade 2333/33 ), 179/993 ( Cade 2331/39 ), y otras normas complementarias.

Las cifras de población activa que hemos manejado, tienen diferencias entre sí, como pasa prácticamente con todos los indicadores con los que hemos trabajado. De cualquier modo, nosotros nos inclinamos por tomar los datos de Pereira y Trajtenberg, básicamente por ser los más completos en cuanto a la información que contiene, por ejemplo, franjas de edades. (Ver Anexo I, cuadro N° 8).

Conocer efectivamente cual es la cantidad de personas que contaban con los beneficios es bastante difícil, sobre todo por la ausencia de información al respecto, de cualquier manera, debemos considerar la existencia de un problema adicional, este es, el nivel de actividad informal, el cual según coinciden todas las fuentes<sup>82</sup> nos dicen que para los años treinta era bastante importante el número de personas en esta condición, sobre todo en rubros como la venta.

#### 4.1.1. Informalidad en la década del treinta.

Algunas breves consideraciones.

Nos distraeremos un momento del eje central de nuestro trabajo para referirnos, aunque sea someramente, al fenómeno de la informalidad. Manejamos el concepto de "informal" para la actividad económica que algunos individuos realizaron, son en su mayoría fuentes de autoempleo por cuenta propia y son "generadas por sectores poblacionales de pocos recursos ... que necesitan proveerse de alguna fuente de ingresos para cubrir siquiera parcialmente sus necesidades básicas"<sup>83</sup>

Es evidente que este variado sector de la actividad es de muy difícil cuantificación ya que son "los más difíciles de cuantificar, no aparecen en Censo alguno y sin embargo existen, son visualizables, trabajan en sus domicilios o en la calle y se integran al paisaje urbano"<sup>84</sup>.

Dicha actividad ofreció durante estos años una variedad de opciones las cuales se desarrollaban en el medio urbano, nosotros mencionaremos algunas de las actividades que eran frecuentes durante esos días, para poder tomar conciencia de la importante dimensión que el sector pudo haber alcanzado.

Por un lado tenemos a las personas que realizaban tareas en su propio domicilio, hábiles en ciertas manualidades (fabricación de esterillados, cestos, etc.), personas poseedoras de ciertos oficios (muebleros, costureros, sastres, etc.), aún los menos calificados (lavanderas, planchadoras, etc.). Asimismo, podían trabajar en forma independiente (por su propia cuenta) o bien estar al servicio de una empresa (como dependientes). En los trabajos del primer caso, estos podrían incluso ocuparse de la comercialización de sus productos.

Sin embargo, estaban también aquellos que ofrecían su fuerza de trabajo (por su especialidad o habilidad) fuera de su domicilio, caso es de algunos oficios (electricistas, sanitarios, etc.), el servicio doméstico y los que ofrecían mercaderías y productos en la vía pública<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Todas las fuentes consultadas reconocen la presencia de un sector informal bastante extendido, fundamentalmente en actividades como el ambulanteo, principalmente ejercido por inmigrantes. Esta problemática había llegado incluso a ser discutida en las Cámaras Legislativas, enmarcadas en profundas discusiones en torno a la inmigración y la demanda de encontrar una solución a estos problemas, era constante por parte de los comerciantes establecidos. En una nota realizada por el delegado del Comité Nac. de Vigilancia Económica, Máximo Casciani Seré, el cual intentó probar que el inmigrante indeseable era un sujeto biológicamente inferior, estimaba en 10 a 12.000 el número de ambulantes que competían con el comercio establecido. En Caetano, G. Jacob, R., "El nacimiento del Terrismo 1930-1933". Tomo II. Pág 88. ed. Banda Oriental 1990.

<sup>83</sup> Oribe Cures.; "Trabajadores ambulantes e inmigrantes. Su situación conflictiva". Roberto Mizrahi, "Economía del Sector Informal. La dinámica de las pequeñas unidades informales y su viabilidad", en Revista de Ciencias Sociales, N° 104, Vol. 26. en "Desde Abajo, sectores populares en los años treinta". Ob. cit.

<sup>84</sup> Raúl Jacob.; "Crisis y Mercado de Trabajo. Una aproximación a la problemática de los años 20 y 30". Mdeo, CIEDUR, 1984, pág. 75.

<sup>85</sup> Todas las características de la actividad informal fueron extraídos de Raúl Jacob.; "Crisis y Mercado de Trabajo. Una aproximación a la problemática de los años 20 y 30". Ob. cit.. Además a quien le pudiera interesar, en este trabajo hay un seguimiento a la historia de vida laboral de dos inmigrantes de diferente origen, estos relatos ilustran con muchísima claridad la realidad laboral de la época.

La carencia de trabajo y, por ende, la necesidad, hicieron que floreciera la venta ambulante, con modalidades diferentes e incluso con una imaginativa e importante variedad de artículos. Todos los testimonios de la época coincidían en señalar la importante cantidad de personas desarrollando esta actividad. En prácticamente todo Montevideo y en los departamentos del interior, principalmente en los cercanos, de una forma o de otra se acercaban a los hogares, “ primero con géneros, después con pieles, enseguida con carpetas, más atrás con alfombras y así otros con chucherías, peines, collares, chalecos de punto, medias, colchas, frazadas, etc. Este trabajo, especie de rastrillo era realizado todos los días y tenazmente en todo el país”<sup>86</sup>.

También ofrecían sus productos desde un punto fijo de la vía pública, utilizando para ello pequeños armarios fácilmente desmontables. Los rubros de venta eran diversos, los mas comunes eran los comestibles de todo tipo, generando incluso reclamos del Centro de Almaceneros Minoristas, la Confederación de Propietarios de Cafés, Hoteles, Restaurantes, Confiterías y Fiambrerías, los cuales reclamaban la desventaja del comercio establecido respecto de estos “minoristas privilegiados” por soportar cargas impositivas, mientras que los ambulantes no realizan ninguna contribución<sup>87</sup>.

De cualquier manera, el universo heterogéneo y numeroso de la totalidad del sector informal, sumado a la falta de información disponible desde las esferas oficiales sobre este sector, hace imposible la pretensión de abarcar dentro de un estudio a todo este sector informal.

No obstante, el sector informal en nuestro país, no queda desamparado, no está totalmente fuera del alcance de la protección social como en el resto de los países de América Latina, puesto que podemos pensar que las prácticas clientelares de la clase política, ha operando como un auténtico subsidio hacia el sector, cuestión que se evidencia con la abultada cifra de pensiones de los programas de ayuda a los pobres.<sup>88</sup>

Por tanto, evidentemente que nosotros no seremos la excepción a la regla y no lo tomaremos en cuenta, pero no obstante ello, nos pareció interesante dar algunas breves pinceladas que muestren parte del cuadro de la realidad del mercado laboral de la época.

#### 4.1.2. Dudas razonables.

Despejando el panorama.

Las prestaciones que para este punto debemos tener en cuenta se refieren a los subsidios por enfermedad, desempleo y jubilación. Debemos entonces realizar algunas precisiones al respecto.

De acuerdo con la legislación laboral nacional, el seguro por enfermedad aparece en nuestra legislación el 22 de diciembre de 1960, por ley 12.839, ese día nace la primera Comisión Honoraria Administradora de los Seguros Sociales por Enfermedad de la Industria de la Construcción y Ramas Anexas. A partir de aquí, sigue organizándose los distintos gremios, extendiendo los servicios a otras ramas de la actividad.<sup>89</sup>

De igual forma, en lo que refiere a la legislación para el seguro por desempleo o seguro de paro forzoso en la actividad privada, según el mismo autor el primer régimen de Seguro de Desempleo, el 20 de octubre de 1958 con la ley 12.570.<sup>90</sup>

Es evidente, que los indicadores que nosotros estamos trabajando, en materia de legislación de seguros de enfermedad y seguro de paro, aparecen contemplados recién tres décadas después del período concreto de nuestra medición. Esto en apariencia es problemático, aunque si consideramos el hecho de que el autor nos propone en su investigación, para la mayoría de los indicadores con los que trabaja, datos de los años ochenta,<sup>91</sup> en donde

<sup>86</sup> Archivo Asociación Comercial del Uruguay, Carpeta Venta Callejera, Inmigración y Ambulantismo. En Oribe Cures.;

“Trabajadores ambulantes e inmigrantes. Su situación conflictiva.” Ob. Cit.

<sup>87</sup> Archivo Asociación Comercial del Uruguay, ob. cit.

<sup>88</sup> Andersen, Gosta Esping.; “Social foundations of postindustrial economies”. Cap 3, Ed. Oxford University. 1999.

Encontramos en este sentido una similitud en el planteamiento del autor al referirse al estudio del caso italiano.

<sup>89</sup> Laxague Durand, Enrique.; “Normativa que rige la actividad laboral privada en el Uruguay”. Mdeo 3° edición año 2000.

<sup>90</sup> Hugo Barbagelata.; “Manual de derecho del trabajo”. Facultad de Derecho. Montevideo 1965. Coincidentemente con el otro autor citado, para Barbagelata, se pone por primera vez en efectivo funcionamiento un sistema general de prestaciones en caso de pérdida del empleo o de disminución considerable de los ingresos, por reducción de lo trabajado con la ley 12.570.

<sup>91</sup> A pesar de que realiza en su investigación la medición de algunos indicadores para la década del treinta, en lo que refiere a la mayoría de los cuadros y en la presentación de su trabajo, de donde origina las principales conclusiones, son mediciones realizadas en los años ochenta.

evidentemente la legislación social, es de suponer que en medio siglo hubiera evolucionado, si en efecto esto es así, estaríamos dando una "ventaja" a la hora de realizar una comparación anacrónica.

Teniendo en cuenta esto, consideramos que por existir este anacronismo en la comparación, perfectamente podríamos plantear, parafraseando a Sartori, una especie de "estiramiento conceptual" de nuestro período, solamente para la medición de estas variables, sin forzar "significativamente" las características del trabajo en su conjunto.

Una forma de reducir esta supuesta "ventaja", o de reducir la distancia producida por el anacronismo, podría ser incorporando a nuestro trabajo las leyes 12.570 y 12.839 sobre seguro de paro y enfermedad respectivamente. No obstante ello, debemos considerar que, con anterioridad a la promulgación de estas leyes, ya existía en nuestro país, aunque en forma desagregada un subsidio de paro y una jubilación anticipada por despido, al igual que diversas leyes que contemplaron situaciones especiales de desempleo, ya desde el año 1934.<sup>92</sup>

Efectivamente, repasando la legislación laboral en materia de derechos al subsidio por paro forzoso y enfermedad, tiene su origen en nuestra jurisprudencia recién en leyes de principios de los años sesenta.

A pesar de ello, nos encontramos con la ley N° 9.196 del 11 de enero de 1934, en ella, se realizan algunos ajustes jubilatorios, entre ellos, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos se denominará, en adelante, Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos.<sup>93</sup>

Mediante dicha ley se cambia también el ramo de afiliación de las Sociedades Anónimas y Giros Similares, las cuales se pasan a denominar Industria y Comercio. A pesar de que estas modificaciones son importantes, no son las más significativas desde el punto de vista que nos ocupa aquí.

Dentro de las cosas más relevantes, destacamos las que se mencionan en el Capítulo III, Modificaciones generales al régimen de jubilaciones, en el Artículo N° 18 Y 18 Bis en los cuales se prevé un subsidio por desocupación.

"Artículo 18 bis. Inciso C. ( los ) afiliados con menos de 40 años de edad. (tienen derecho a) un subsidio de desocupación durante el primer año siguiente al cese, equivalente al 2 por ciento de la pasividad que le correspondería a 30 años de servicios por cada año reconocido.

Para tener derecho de nuevo al subsidio será menester del empleado u obrero nuevos servicios, continuos o no, en las empresas afiliadas, por espacio de 250 días o 2.000 horas se el trabajo se prestare por día o por hora, y de un año cuando la paga fuera por mes."

Nosotros no conocemos el motivo por el cual esta ley no es tomada en cuenta en los manuales de derecho laboral, no se reconoce como la génesis del derecho en la materia, ni siquiera tenemos claro, en realidad si en efecto estas leyes entraron en vigencia en algún momento, aunque presumimos que si, dado que la ley ha sido promulgada y publicada. Tampoco conocemos las dificultades de su implementación, si no hubieron recursos o si en realidad duró en vigencia durante poco tiempo, o nunca se llegó a reglamentar o aplicar<sup>94</sup>. En cualquiera de los casos, pensamos que no es demasiado importante, dado que lo que nosotros pretendemos descubrir y establecer es la matriz del tipo de Estado de bienestar de los años treinta. Consideramos por tanto que, habiendo una legislación que pertenece a nuestro período de interés, se convierte en relevante para nosotros, dado que nos refleja el espíritu y el alcance de la asistencia en el sistema, a pesar de que en ella no se incluya a todo el universo del trabajo.

Por lo tanto, si nos parecía correcto utilizar la legislación de los años sesenta, por entender que no modifica el carácter de nuestro estudio, **poder valernos de legislación de la época, tiene la ventaja extra de contextualizar de forma completa un sistema que se ordena en torno a determinados principios básicos.**

Detrás de estos principios, está nuestra búsqueda, para establecer la matriz de bienestar, por lo tanto, entendemos suficiente lo que nos aporta esta ley, dado que nos muestra la intención y el alcance de la protección estatal.

<sup>92</sup> Hugo Barbagelata.; "Manual de derecho del trabajo". Ob. cit.

<sup>93</sup> Artículo 1° de la ley N° 9.196.

<sup>94</sup> Gerardo Caetano, Raúl Jacob.; "El nacimiento del Terrismo" t. II. Ob. cit.

Si sabemos, a manera de reafirmar la legitimidad de la ley, es que en marzo de 1932, la Comisión Especial de la Cámara de Representantes encargada de confeccionar el orden del día, propuso fijar prioridades de los proyectos a discutirse, 1. inmigración indeseable, 2. seguro de desocupación, 3. jubilaciones generales, 4. salario mínimo, 5. situación de las Cajas de Jubilaciones. pág. 80.

En función de ello, es que nosotros tomaremos estos reajustes jubilatorios como válidos, y a partir de ellos construiremos las series de datos para nuestros indicadores, en lo que refiera a los seguros por enfermedad y de paro forzoso.<sup>95</sup>

#### 4.1.3. Seguro por enfermedad común

Es así entonces, que aclarados estos puntos metodológicos podemos establecer que en lo que refiere a la cobertura del seguro por enfermedad, esta comprende al total de las personas mayores de 14 años que ganen menos de 200 pesos mensuales.<sup>96</sup>

En primera instancia la cantidad de ciudadanos con derecho a esta prestación estaría muy cercano al cien por ciento, siempre que tomásemos en cuenta los obreros de la actividad formal. No obstante ello, intentaremos considerar a quienes pudieran quedar fuera de la contemplación de la norma, es decir quienes tuviesen ingresos superiores a los 2400 pesos anuales.

De esta forma, en función de una tabla con los salarios en la industria y el comercio podremos establecer cuantos podrían quedar fuera de la norma. La proporción es aproximadamente de un 0.48 por ciento del total de trabajadores, teniendo en cuenta contando en el total también a los empleados públicos.<sup>97</sup>

Dejaremos fuera también a los menores de 14 años que trabajan, estos alcanzan la cifra de 46.531 en el tramo que comprende los 10 y 14 años.<sup>98</sup> No tenemos datos adicionales que nos permitan una discriminación más exacta, así que, a los efectos del análisis de este punto los tomaremos a todos como fuera de la legislación.

Por último, podemos realizar una discriminación adicional, la de los ambulantes, quienes son parte del sector informal tan difícil de cuantificar, podrían llegar a representar según algunas estimaciones, el 0.5 por ciento de la PEA.<sup>99</sup>

En conclusión, la cobertura del seguro por enfermedad, comprende de los 683.400 personas de la PEA, menos los menores de 14 que están activos, los desocupados, y los informales que hemos podido cuantificar, esto nos da aproximadamente un total del 86.5 por ciento.<sup>100</sup>

<sup>95</sup> Consideramos que no está de más ilustrar sobre el material relevado y sobre el autor de dicha obra. José Antuña, fue el presidente de la Sala de Sesiones de la Comisión Legislativa Permanente, en Montevideo a 4 de enero de 1934. Es decir que, la idoneidad de el autor del libro que se convierte en la fuente de datos de nuestro trabajo, está respaldada por es hecho, no menor de que él estuvo presente y formo parte en la redacción de la ley, y publica su libro cinco años después, en donde trata y habla de la misma " Reglas tendientes a la extensión, unificación y consolidación del sistema de seguridad social." Montevideo. 1939. Aquí nos habla en el Capitulo I de la creación de la Caja Nacional de Seguros Sociales. 1° Sobre la base de la Caja de jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos, crease como Instituto del Estado, la Caja Nacional de Seguros Sociales.

2° Los Seguros Sociales cubren los riesgos de enfermedad, invalides, paro forzoso por falta de trabajo, vejez y muerte, asumiendo además, una participación en la asistencia de la maternidad.

<sup>96</sup> Antuña, José.; " Reglas tendientes a la extensión, unificación y consolidación del sistema de seguridad social." Montevideo. 1939. Capitulo IV Riesgos de enfermedad y maternidad. 13° es asegurado obligatorio aquel trabajador mayor de 14 años que no perciba una asignación mensual superior a los 200 pesos. 14° el seguro por enfermedad cubre los gastos en medicina en general y especial, gastos farmacéuticos y de aparatos, al igual que los gastos de hospitalización.

<sup>97</sup> Fuente de los datos para realizar el cálculo, Acevedo, Eduardo.; "Apuntes históricos del Uruguay." Montevideo. Barreiro y Ramos. 1936.

<sup>98</sup> Pereira y Trajtenberg.; "Evolución de la población total activa en el Uruguay. 1908-1957." Montevideo. Universidad de la República. FCE. 1966. Según los autores la población económicamente activa para fines del año 1929 es de 683.400 personas, es decir un 40.55% del total de la población manejada por los mismos autores. Esta PEA se compone con 46.531 niños entre los 10 y 14 años de edad, de los cuales 37.046 son varones y 9.485 son niñas.

<sup>99</sup> En una nota realizada por el delegado del Comité Nac. de Vigilancia económica, Máximo Casciani Seré, el cual intentó probar que el inmigrante indeseable era un sujeto biológicamente inferior, estimaba en 10 a 12.000 el número de ambulantes que competían con el comercio establecido. En Caetano, G. Jacob, R. "El nacimiento del Terrismo 1930-1933 ". Tomo II. Pág 88. ed. Banda Oriental 1990.

<sup>100</sup> El calculo se desprende de la siguiente operación, al total de la PEA, 683.400 personas, le restamos el tramo de menores entre 10 y 14 años que trabajan, y le restamos también el total de funcionarios que ganan mas de 2.400 pesos anuales, estos alcanzan al 0.48 por ciento de la PEA. Como resultado de esta operación obtendremos la población que goza de la cobertura. Le quitamos también los 30 mil desocupados que se estiman para el año 1930.

#### 4.1.4. Seguro por desempleo

En lo que refiere al subsidio por desempleo, la legislación nos habla de que, el derecho se adquiere como mínimo, con 1 año de trabajo reconocido <sup>101</sup>, o en otro caso, 36 meses de antigüedad en la empresa, antes de obtener un seguro de desempleo.

Dadas estas condicionantes, y con la limitante de información con la que contamos, es muy difícil establecer el porcentaje exacto de la PEA que tiene cobertura, para poder establecer esto con claridad deberíamos tener datos que refieran a la antigüedad en los puestos de trabajo, es decir, por ejemplo, cuantos de los trabajadores hace menos de un año que son funcionarios. Esta información es imposible de obtener, por lo tanto, lo que podemos es asignar un porcentaje aproximado de cobertura.

La cifra que tomaremos como válida es la que resulte del total de la PEA, menos los desocupados y los menores de 14 años, y los informales, es decir **87** por ciento.

#### 4.1.5. Derecho jubilatorio

El derecho a la jubilación hacia el año 1930 está vigente para una gran cantidad de actividades laborales, con la excepción de algunas áreas de la actividad privada, las cuales se fueron integrando paulatinamente al resto de las actividades con cobertura a partir de la Ley de incorporación de las sociedades anónimas y similares a las Caja de Jubilaciones de los Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, <sup>102</sup> proceso que culminará con la Ley N° 12.138 del 13 de octubre de 1954. <sup>103</sup>

Nosotros pensamos que ante la dificultad de cuantificar las actividades y lo que es más difícil aún, la posibilidad de establecer que cantidad de personas estarían sin asistencia del sistema, es pertinente optar por lo que la legislación (hasta donde la podemos contemplar) establece, y es salvo algunas excepciones muy cercana al 100 por ciento.

Tomaremos como la población con cobertura a todos los estuviesen trabajando, por ser imposible la discriminación dentro de la PEA de quienes se desempeñan dentro de la economía informal, fundamentalmente porque no existe registro de tal acontecimiento.

En tal caso, si nos remitimos estrictamente a lo que nos dice la legislación al respecto, debemos incluir a los menores de edad al igual que a los trabajadores con ingresos elevados.

Por lo tanto, los únicos que podemos desagregar del total de la PEA, sin derecho jubilatorio, son evidentemente, los desempleados, que para 1930 eran alrededor de 30 mil personas, aproximadamente el 4.4 por ciento del total. <sup>104</sup>

Teniendo en cuenta todos estos factores, estamos en condiciones de estimar que la cobertura del sistema jubilatorio es de **94** por ciento.

Las tasas de cobertura para los tres planes la calculamos en función del promedio, por lo tanto, la TR es de **89**, y el puntaje que le asignaremos al socialismo en el Uruguay de los años 30 es de 4 puntos. <sup>105</sup>

<sup>101</sup> En la ley N° 9.196, no especifica el tiempo por el cual debe aportar un trabajador para tener derecho al subsidio por desempleo forzoso, en el artículo 18 inciso c, aclara que para poder hacer uso del subsidio por segunda vez, el afiliado debe prestar servicios en alguna empresa afiliada por el espacio de 1 año.

<sup>102</sup> Ver, en este mismo trabajo cuando se trata el capítulo de desmercantilización y de la ampliación de los derechos jubilatorios a la actividad privada.

<sup>103</sup> Ley de actividades lícitas la cual dispuso que todos los que no estuvieran afiliados hasta la fecha, lo fueran a la Caja de Industria y Comercio.

<sup>104</sup> Luis Bértola.; "La industria manufacturera Uruguaya, 1913 – 1961." Ob. cit. cuadro VI.1. desocupación en Uruguay, 1931 –1935 en miles de personas. Para el año 1930, total de desempleados 30. pág. 176.

<sup>105</sup> Un grado bajo de universalismo se define como menos del 60 por ciento de la población que es beneficiaria y puntúa igual a cero, donde la cobertura está entre el 61 y el 85 por ciento, damos una puntuación de 2 y donde la cobertura sobrepasa el 86 por ciento, damos una puntuación de 4. Esping-Andersen, G.; Ob. Cit.

#### 4.1.6. Entre el cielo y la tierra, cuantos escalones nos separa.

Nivel máximo y mínimo del monto de los servicios.

A lo que nos referimos es a la diferencia entre el monto que un trabajador medio normal recibirá como subsidio medio y el máximo subsidio estipulado por las reglas del sistema. En cuanto a la cobertura de los servicios, tenemos al igual que en las instancias anteriores algunas dificultades para lograr establecerlos, es decir, existen diferencias en la cobertura dependiendo del programa de asistencia del cual se trate.

Para realizar el calculo final de la variable de estratificación del socialismo, realizaremos el promedio entre los tres sistemas y a su vez, utilizaremos también, el promedio en lo que refiere al programa por enfermedad y desempleo. No obstante ello, consideramos importante realizar algunas consideraciones.

Cuando trabajamos con las cifras de la cobertura de los seguros de enfermedad, la ley no establece un monto máximo de retorno, sin embargo, el principio sobre el cual se funda el subsidio es porcentual al ingreso. La legislación no establece de forma explícita los límites en este sentido, por lo tanto, el nivel de retorno máximo, lo debemos aproximar o de lo contrario establecer un ficto máximo<sup>106</sup>.

En busca de ese ficto, pensamos en cual sería el mejor criterio para fijarlo, en lo que refiere a la actividad privada, el monto máximo de salarios que hemos encontrado son para el año 1927 y son de 333 pesos mensuales,<sup>107</sup> este monto es válido tanto para la industria como para el comercio.

En la actividad pública, para el mismo año y según la misma fuente, tenemos el salario mas alto en el tramo comprendido entre 12.001 y 24.000 pesos al año, y este salario lo cobra solamente una persona.

Pero otro indicador que podría sernos de utilidad, refiere al salario de los senadores y diputados en el año 1932, los mismos eran de 450 pesos para ambos casos, los Ministros 650 y los Consejeros 1.000 pesos mensuales.<sup>108</sup>

Así que si nosotros establecemos el máximo en 1.000 pesos mensuales, esta persona obtendrá una jubilación de 315.75 pesos.<sup>109</sup>

Evidentemente la legislación tiene un componente redistributivo importante, tal como podemos verlo en este caso, la jubilación tiene menos carga impositiva cuanto menor sea el monto del salario con el cual llega a jubilarse el individuo.<sup>110</sup>

El salario de un obrero medio, lo hemos establecido en 48.6 pesos mensuales, y su jubilación sería entonces de 46.65 pesos. La diferencia en el monto es evidente, el obrero medio obtiene como jubilación el 14, 77 por ciento de lo que recibe quien gana el máximo ficto 315.75.

En lo que tiene que ver con los subsidios por enfermedad y el paro forzoso, las diferencias están atadas a los salarios, es decir, lo que cobra el individuo como subsidio esta en directa relación con lo que gana, tanto que es un porcentaje del salario.

Conforme con la puntuación que debemos otorgar, para las categorías que establece Andersen en el marco teórico, para nuestro caso la puntuación es de cero.<sup>111</sup>

Una vez que hemos contemplando todas las variables que refieren al socialismo, nos encontramos con el siguiente resultado, y con la correspondiente puntuación.

Cuadro N°17

Socialismo
Cobertura 4 puntos.
Ratio entre el mínimo y el máximo 0 punto
Total 4 puntos

<sup>106</sup> La excepción de es la Caja Civil, en el artículo 18 establece que la jubilación no puede exceder de los  $\frac{3}{4}$  del promedio de los últimos cinco años, ni superar los 4.000 pesos anuales. Tampoco podrá exceder el monto del último sueldo. De cualquier manera el calculo de la jubilación no varía demasiado, sería como máximo 333 pesos mensuales.

<sup>107</sup> Acevedo, Eduardo.; "Apuntes históricos del Uruguay." Montevideo. Barreiro y Ramos. 1936.

<sup>108</sup> Caetano, G. Jacob, R.; "El nacimiento del Terrismo 1930-1933 ". Tomo II. Pág 68. Ob. cit.

<sup>109</sup> Ley N° 6.962. Artículo N° 21. Los que ganan más de 450 pesos, recibirán como jubilación 260.75 pesos, mas 0.10 por cada peso más de sueldo.

<sup>110</sup> Ley N° 6.962 de creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Funcionarios de los Servicios Públicos.

<sup>111</sup> Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit. Si los subsidios medios son menores al 55 por ciento de los subsidios máximos, damos al sistema una puntuación de 0, reflejando diferencias muy altas, si están entre el 55 y el 80 por ciento, se da al sistema una puntuación de 2 y si están por encima del 80 por ciento, se da al sistema una puntuación de 4.

## II. 2. 5. Una mirada global

Las comparaciones no siempre son odiosas

Cuadro N°18

TABLA . Grado de corporativismo, estatismo, comprobación de medios de vida, influencia del mercado, universalismo e igualdad de subsidios en los 18 Estados de bienestar, incorporado Uruguay 1930.

	a	b	c	d	e	f	g
	corp.	Est.	a. Pob	p. Pr	G. S. Pr	pr. U.	p. Ig, su
Australia	1	0,7	3,3	30	36	33	1
Austria	7	3,8	2,8	3	36	72	0,52
Bélgica	5	3	4,5	8	13	67	0,79
Canadá	2	0,2	15,6	38	26	93	0,48
Dinamarca	2	1,1	1	17	15	87	0,99
Finlandia	4	2,5	1,9	3	21	88	0,72
Francia	10	3,1	11,2	8	28	70	0,55
Alemania	6	2,2	4,9	11	20	72	0,56
Irlanda	1	2,2	5,9	10	6	60	0,77
Italia	12	2,2	9,3	2	12	59	0,52
Japón	7	0,9	7	23	28	63	0,32
Holanda	3	1,8	6,9	13	22	87	0,57
Nueva Zelanda	1	0,8	2,3	4	18	33	1
Noruega	4	0,9	2,1	8	1	95	0,69
Suecia	2	1	1,1	6	7	90	0,82
Suiza	2	1	8,8	20	35	96	0,48
Reino Unido	2	2	H	12	10	76	0,64
Estados Unidos	2	1,5	18,2	21	57	54	0,22
Uruguay	5	3,2	7,56	6,6	20	89	0,15
Media	4,1	1,7	5,9	13	22	72	0,65
Desviación típica	3,2	1	5,1	10	14	19	0,22

- a. Corporativismo. Medido como el número de planes de jubilación públicos diferenciados ocupacionalmente.  
 b. Estatismo. Medido como los gastos en pensiones de los empleados del gobierno como porcentaje del PBI.  
 c. Ayuda a los pobres con comprobación de los medios de vida, como porcentaje del gasto social público total.  
 d. Pensiones privadas, como el porcentaje del total de pensiones.  
 e. Gasto en sanidad privada, como porcentaje del total.  
 f. Promedio de universalismo. Promedio para enfermedad, desempleo y pensiones.  
 g. Promedio de igualdad de los subsidios. Diferencia media entre los subsidios sociales máximos y básico para enfermedad, desempleo y pensiones, basado en subsidios netos, una vez descontados los impuestos.  
 Todos los valores fueron extraídos de la tabla 3.1 de Los tres mundos del Estado de bienestar, excepto los de Uruguay.

### Anacronismo comparado, cincuenta años no son nada.

Reflexiones que sugiere la perspectiva comparada.

Primero y antes que nada, debemos recordar que las cifras de los indicadores de Estados de bienestar que están en el cuadro N° 18, son datos que refieren a las distintas variables y responden a mediciones realizadas en el año 1980, mientras que los de nuestro país, como ya sabemos, refieren al año 1930. Evidentemente que lo ideal sería comparar cifras de indicadores para los mismos años (como ocurre en la tabla original), pero frente a la imposibilidad de realizarlo, por no tener las cifras de los demás Estados de bienestar, no obstante ello, de cualquier

manera nos arriesgamos a establecer una comparación, aunque ésta sea desfasada en el tiempo, esperando obtener información que resulte de utilidad.

Este anacronismo en la comparación, le da una mayor significación a los datos y a las conclusiones que de ellos se extraen, en donde en algunos casos la variable tiempo opera como limitante y en otros potencia su significado.

En lo referente a las variables de corporativismo, nuestro país tiene un desempeño superior a la media del total de los países, ésta es una particularidad de los sistemas de jubilaciones latinoamericanos, los cuales se han construido paulatinamente y en función de la capacidad de presión y de los recursos que controlan las diferentes corporaciones. De cualquier forma, no alcanza a los niveles más altos como en otros países en donde la existencia de programas es muy superior, pero sí es suficiente, para marcar algunas diferencias en las condiciones de retiro de los afiliados, las cuales tienden a conservar las particularidades ventajosas de algunos sectores del mercado laboral.

Ahora bien, cuando nos detenemos a observar el indicador de estatismo, el nuestro es de los más elevados, encontrándose por encima de la media. La importancia del Estado queda de manifiesto en cuanto podemos ver la significación del porcentaje de gasto que los sistemas de pensión ocupan en el presupuesto nacional. **La hegemonía de los programas públicos es notoria, se podría hablar perfectamente de un estadocentrismo en materia jubilaria, en detrimento de las pensiones privadas que son prácticamente marginales.** A diferencia de lo que ha ocurrido en países con sistemas más liberales, en donde se ha estimulado la presencia de sistemas que funcionasen dentro de la órbita del mercado, sea esto mediante la participación de compañías aseguradoras, u otros sistemas de administración privada, o combinando los seguros públicos con los privados.

Tal vez, el costo que representa para el Estado las pensiones, refleje la intención protectora e innovadora, que ha impulsado las reformas en materia social, absorbiendo la carga económica que representa la evolución en materia de derechos sociales, y la construcción de una plataforma social que prepare la transición hacia una sociedad moderna. Aunque tampoco el mercado privado era lo suficientemente desarrollado como para sostener sistemas de seguridad social, de hecho nuestro país todavía estaba lejos de un capitalismo moderno<sup>112</sup>.

Junto con estos indicadores, que nos muestran una fuerte presencia del Estado, en la cual coexisten distintos sistemas jubilatorios que mantienen las diferencias que existen en el mercado. También encontramos que hay una importante maya de contención, que se extiende por todo el tejido social, la presencia del Estado se manifiesta también mediante los programas de ayuda a los pobres con comprobación de medios de vida, es decir, subsidios para quienes puedan comprobar que no tienen los medios suficientes para subsistir, estas cifras en nuestro país supera por poco la media para el total de países.

Estos programas son más característicos en los sistemas de bienestar liberales, o para ser más claros, puntúan mejor, más alto, y permite la diferenciación entre los tres grupos de sistemas.

Los otros dos componentes que identifican las características liberales del sistema, ya sea que hablemos de pensiones privadas o del gasto en sanidad, la tendencia liberal que se muestra con los programas de ayuda a los pobres, *se revierte*. Tal vez, las cifras de ayuda a los pobres estén denunciando de forma tangencial el "despertar" de las prácticas clientelares, sobre todo si pensamos que para obtener los subsidios hay que pasar por el obstáculo burocrático para su autorización. Este tipo de filtros legales, junto con la presencia de un gran número de personas, que por ser nueva la legislación, no cumplían con todos los requisitos y debían de ser adaptadas a las normas como "casos especiales", estas condiciones son el caldo de cultivo para la práctica del "amiguismo político", pudiendo obtener por dicho intermedio algún tipo de subsidio. Estas prácticas clientelares se agudizaron con el tiempo y no se limitaron solamente a la distribución de beneficios en formato de subsidios, sino que también en forma de empleos públicos.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> Filgueira, F. y Filgueira, C.; "El largo adiós al país modelo". Arca, Montevideo, 1994. ..."Uruguay distaba a inicios del siglo XX de ser un país capitalista moderno. A lo sumo puede hablarse de un capitalismo mercantil sustentado en una explotación ganadera aún bastante primitiva." Pág. 26.

<sup>113</sup> Nahum, B.; "Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión". EBO. Mdeo, 1993. "Solari y Franco dicen que a comienzos de los años '30 se crearon 22.000 cargos públicos, implicando un incremento del 73 sobre los existentes,... Ello se debió fundamentalmente a la utilización del aparato estatal "como mecanismos de redistribución del ingreso (...) asegurando paralelamente la subsistencia del sistema socio político imperante". " Aldo Solari y Rolando Franco, Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política. Mdeo, FCU.1983.

La cifra que representa el porcentaje de pensiones privadas<sup>114</sup>, es la mitad que la media de todos los países, cifra que sigue la lógica oposición de la presencia del Estado en las pensiones, y en la cual se refleja el nivel de erogación del sistema para las arcas públicas.

Sin embargo, tampoco el gasto privado en sanidad no supera la media, aunque reconocemos que ésta es una de las variables que tiene más debilidad, producto de los datos con los que hemos contado. En estos tres indicadores, que están diseñados para resaltar el desempeño de las pautas liberales, nuestro país tiene un comportamiento similar al que nos muestra Finlandia, esta relación de paridad se arrastra desde los indicadores conservadores, obteniendo la misma relación de puntaje para los programas. Más adelante veremos, que Finlandia es agrupado con el conjunto de países que se definirán, con sistemas de bienestar socialdemócrata.

Por último, en los indicadores que reflejan las características principales del socialismo, nuestro país se ubica en el grupo con mayor promedio de universalismo, es decir, que la extensión de los beneficios es verdaderamente amplia, aunque contiene serias diferencias, en lo que refiere a los niveles de estratificación social. **Si bien podríamos decir, que Uruguay se comporta en lo referente a la extensión del sistema, en forma similar a los sistemas socialistas, también debemos decir, que en lo que hace a la igualdad de los subsidios, es claramente conservador.** Podemos decir entonces, que trata de extender su redes de políticas sociales a todos los rincones del entramado social, pero con una particularidad, sosteniendo las diferencias que el mercado les ha impuesto. La idea que parece imperar en los subsidios, es la de que, el nivel de vida de los ciudadanos no decaiga, al menos significativamente, una vez que éste se encuentre fuera del mercado. O podríamos pensar también que institucionaliza las diferencias sociales cuando no establece pautas que tiendan a acercar a las puntas, reduciendo las diferencias.

Esta variable, nos dice mucho de la distribución, porque si tomamos solamente la que refiere a las jubilaciones, encontramos un muy marcado espíritu redistributivo, es decir, cuanto mayor sea el ingreso del trabajador a la hora de su retiro, mayor es la quita impositiva que se realizará sobre la pensión que éste cobre, y este criterio se repite en el sentido inverso, cuanto menor el ingreso, menor será la quita impositiva. En los casos que hemos manejado como polares en este punto, queda de manifiesto que, en el extremo superior el individuo recibe de pensión, un poco menos del tercio de su ingreso en actividad, y en el extremo inferior de ingreso, la quita es apenas de un 4 por ciento.

A manera de conclusión, podemos decir, que el sistema de bienestar uruguayo sobre el cual hemos aplicado la medición, tiene características corporativas, realidad que no escapa a la del resto del contexto regional. Una presencia estatal, fuerte y extendida, a tal punto, que atiende también a quienes se han quedado fuera de cualquiera de las corporaciones de interés, de allí las cifras en cuanto a la ayuda a los pobres.

El tendido universal de la asistencia, es otra particularidad, la extensión de los derechos y beneficios sociales, o en otras palabras, la "ciudadanía social" a la que hace referencia Marshall, es una preocupación constantemente presente en el sistema, y junto con esta acción homogeneizadora de los derechos sociales, coexiste una realidad en la cual se institucionaliza la heterogeneidad del conjunto social, permaneciendo la estratificación que impone las reglas de mercado imperante.

### II. 3. La difícil ubicación del caso Uruguayo

#### Entre los derechos sociales y el corporativismo

La extensión de las necesidades humanas a las que se les da la categoría de derecho social es un problema central de definición con respecto a la identificación de los regímenes de Estado de bienestar. Así pues, un elemento importante para la identificación de los regímenes estará relacionado con la combinación de derechos sociales suministrados públicamente y por iniciativa privada, en otras palabras, los regímenes se pueden comparar con respecto a las necesidades humanas esenciales que pueden ser sometidas a la responsabilidad privada en contraste con la pública. Esta división proporcional de la protección entre lo público y lo privado nos brinda el contexto

<sup>114</sup> Este es uno de los casos en que el anacronismo en la comparación está a favor del dato, posibilitando que este sea mayor por el momento histórico en el que se mide. Es razonable pensar que con el transcurrir del tiempo la presencia del sector privado en sanidad ha ido en aumento.

estructural de la desmercantilización, de los derechos sociales y del nexo de estratificación de los sistemas de Estado de bienestar.<sup>115</sup>

Para definir los sistemas, el argumento central refiere a la presencia de leyes, dado que ésta es la única forma de diferenciar los derechos sociales de los convenios contractuales, esto significa que, dentro de la categoría de pensiones "públicas" debemos considerar a las que están legisladas y administradas directamente por el Estado o si existe una clara y explícita ordenación del gobierno para que el sector privado proporcione un tipo dado de pensión.

Una segunda clasificación refleja el papel del gobierno como empresario y, son ocupacionales por naturaleza, a pesar de ser financiadas con los presupuestos gubernamentales, tienen poco que ver con los derechos sociales legislados, pero mucho que ver con la demarcación de un status particular, refleja la herencia del estatismo y del privilegio corporativo.

Los casos que son puramente privados son los planes de pensiones ocupacionales y las anualidades individuales. Los primeros son el resultado de un seguro colectivo, y podrían ser un equivalente en el sector privado del seguro social corporativista, con frecuencia son el resultado de una negociación colectiva en el mercado laboral y, por lo tanto son una especie de salario diferido. La segunda se refiere a los planes de seguros de vida, la cual refiere a la tradición de la independencia individual dentro de la estructura de la contratación competitiva.

De la interacción de los sistemas públicos y privados se conforma el sistema, en los países en donde los niveles de seguridad social son bajos, generalmente los porcentajes de la provisión privada son elevados.

**Para el caso del Uruguay, esta discriminación en los sistemas es bastante confusa,** la distinción más clara se refiere a los sistemas privados, los mismos prácticamente no existen en el país, mientras que las otras dos opciones de sistemas de pensiones son las que nos presentan dificultades. Todo el sistema de pensiones en nuestro país se encuentra legislado y la iniciativa de su creación también parte del Estado, por lo tanto, estos podrían agruparse dentro de la primera categoría, la que refiere a los derechos sociales.

O bien, de lo contrario, se comprendería dentro de la segunda categoría, la de pensiones a los empleados públicos, en donde encontramos un Estado con fuerte iniciativa empresaria.

La clave para discernir entre una y otra categorización del sistema, podría encontrarse en la característica que tienen los sistemas universales, los cuales establecen derechos iguales para todos los ciudadanos y no presentan diferencias de status entre las categorías ocupacionales, ahora bien, nuestro sistema, presenta grandes diferencias? . Si nos detenemos a observar los niveles de estratificación que el sistema genera, podríamos pensar que sí, dado que las distancias entre los extremos son elevadas, pero de todas formas si observamos la distribución de estas, encontramos que la mayoría se encuentra dentro de un margen bastante más acotado, o en otras palabras, los extremos no están tan distantes.

Ahora bien, es posible hablar de privilegios corporativos entorno de los funcionarios del gobierno? Si comparamos las jubilaciones de los diferentes sistemas, la Caja Civil y la de Servicios Públicos son las que tienen menores ingresos, le sigue la Caja Escolar y luego la Bancaria. Si hay privilegios corporativos, es de los funcionarios vinculados a la enseñanza primaria, tal vez, el motivo de esta diferencia se encuentra en la antigüedad del sistema.<sup>116</sup> Otro sector público con privilegios son los altos funcionarios de gobierno, los cuales con salarios altos, obtienen retiros elevados, pero no obstante esto, son muy pocos casos y no debemos olvidar la intención redistributiva del sistema que hemos analizado anteriormente. Por lo tanto, a juzgar por las cifras, no podemos afirmar con contundencia que existan privilegios para los funcionarios estatales, por lo propio, tampoco podemos decir con claridad que el sistema es corporativo.

<sup>115</sup> Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit.

<sup>116</sup> La Caja Escolar fue creada en 1896, Mesa Lago nos habla de un criterio de antigüedad en la aparición del sistema, y este tiempo es una variable positiva en la provisión de los privilegios de las corporaciones en América Latina.

Jubilaciones pagadas por las cajas

Cuadro N° 19

Cajas	Ser. Pùb.	Civil	Escolar	Bancaria
hasta 600	68,1%	63,5%	26,5%	S/d
601 - 1200	23,5%	21,2%	52,1%	S/d
mediana	361 - 480	600<	801 - 900	
promedios	812	907	967	1296

Fuente. Construcción propia en base a los datos publicados en el anuario estadístico de 1930. Las cifras de los montos son anuales.

La clasificación de los regímenes de pensiones que nos presenta Andersen son:

*Sistemas de seguros corporativistas* dominados por el Estado, en los que el status es un elemento clave para la estructura del programa de la pensión. En este régimen el mercado privado generalmente es marginal y la seguridad social tiende a estar ocupacionalmente sesgada sobre los privilegios de los funcionarios.

*Sistemas residuales*, en los que tiende a prevalecer el mercado a expensas de la seguridad social o del privilegio de los funcionarios o ambos.

*Sistemas universalistas* dominados por el Estado, en los que la extensión de los derechos sociales a la población dejan fuera tanto al privilegio del status como a los mercados.

Cuando repasamos el surgimiento histórico de los sistemas de pensiones encontramos que la primera legislación social siguió dos vías, una básica, generalmente una tasa fija mínima que tenía sus raíces en la tradición de la asistencia social, y la otra, eran planes que estaban basados en las cotizaciones individuales y en la trayectoria laboral comprobada.<sup>117</sup> Este último, parece haber sido el camino preferido en nuestro país, con un Estado que no dejó lugar a la presencia del sistema privado, por su propia eficiencia, o bien, porque no existió nunca en el capital privado interés en competir con el gobierno en materia de pensiones y seguros.

En la revisión histórica la considerable variación entre los países en la combinación de lo público y lo privado aparecería siendo una función de dos tipos en la intervención del Estado, primero, la tradición de los gobiernos de garantizar un status privilegiado a sus empleados y funcionarios, y segundo, la decisión del gobierno de legislar u ordenar directamente la pensión complementaria que prácticamente en todas partes estaba creciendo en el mercado privado.

En la revisión de la estructuración de las pensiones, el Estado ha sido el principal vínculo entre los inputs y los resultados. Los sistemas con tendencias de mercado, como el de Estados Unidos fueron posible gracias a una política gubernamental activa y directa, el privilegio del status es, por supuesto, una herencia del corporativismo y del estatismo autoritario y el modelo universalista de ciudadanía social es, sin duda, el único posible donde el Estado excluye tanto a los mercados como al corporativismo. *El Estado esta situado en el centro de nuestra definición de los tipos de régimen.*

Por lo tanto, si pensamos en el caso Uruguayo en términos de un "bienestar de partidos"<sup>118</sup>, parece lógico que como resultado de esta dinámica las demandas se corporativicen, en tanto los costos de igualar los beneficios "hacia

<sup>117</sup> Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit.

<sup>118</sup> Castellanos, Ernesto.; "Bienestar de partidos" Revista de Ciencia Política N° 9. FCS. Universidad de la República. 1996. "un Estado colonizado por los partidos, los que determinaron una sociedad donde las políticas sociales terminan reforzando al sistema de partidos como centro de decisión de las cuestiones públicas."

abajo” son políticamente impagables, todo esto se traduce en que no se le puedan quitar privilegios a nadie, y las limitantes económicas impiden la extensión de los beneficios, generando el estrangulamiento del sistema.

Como hemos planteado, las alternativas para la clasificación del sistema en función de la interacción del mercado y el Estado, no es sencilla, lo verdaderamente claro es que no es residual, pero de ahí en adelante, la discriminación entre las otras dos opciones es verdaderamente confusa. Esta dificultad que representa para nosotros, es originada en la poco clara clasificación que realiza el autor, pudiéndose interpretar el caso Uruguayo, como cualquiera de los dos tipos, es decir, corporativo o universal. Por este motivo, hemos resuelto dejar abierta esta clasificación, para que cada lector la interprete de acuerdo con su real saber y entender, para nosotros es suficiente presentar la problemática y brindar los elementos para dicho análisis.

### Conclusiones preliminares del trabajo empírico.

En este momento, habiendo recorrido un largo camino durante esta investigación, debemos ser capaces de tener un resultado de ella, (al menos eso es lo que se espera). Nuestra principal pregunta planteada como hipótesis, refiere a la existencia o no de un Estado de bienestar en nuestro país durante la época batllista. En función de nuestro marco teórico una distinción entre un Estado de bienestar y otro que no lo sea, es prácticamente imposible, desde esta perspectiva nuestro problema principal estaría resuelto. Ahora bien, quienes sostienen que no es válida la denominación de Estado de bienestar para el estado social uruguayo, se amparan en el argumento de que hubo una gran diferencia entre el medio urbano, en donde se aplicó la mayor parte de las reformas, y el medio rural en el cual persistió una modalidad precapitalista en su organización social hasta bien entrado el siglo XX.<sup>119</sup>

Nuestro enfoque apunta principalmente a descubrir la matriz de bienestar que se encuentra detrás de todas las políticas sociales, (desmercantilización, estratificación, interacción entre el Estado y el mercado) y en función de ello, es como se catalogan los diferentes tipos de Estados de bienestar. Desde esta perspectiva podemos afirmar que aún no teniendo parámetros comparativos, la desmercantilización es elevada, tanto en la cobertura como en los niveles de reposición. Si las características de los sistemas socialistas es la de debilitar la dependencia de los individuos del mercado, en nuestro sistema parece lograrse, al menos en apariencia, o bien parece ser esa la intención y / o el producto del sistema.

La estratificación, como hemos podido apreciar oportunamente, nos marca un nivel medio respecto de los puntajes que identifican al socialismo, si no fuera por la diferencia entre los mínimos y los máximos del sistema de jubilaciones, obtendríamos una puntuación alta para los indicadores que descubren las características socialistas, con lo cual se convertiría en la categoría con puntaje más alto de todas, despejando las dudas respecto de cuales son las pautas predominantes en el sistema.<sup>120</sup> No obstante ello, la intención redistributiva esta fuertemente marcada en los sistemas de retiro, amortiguando las diferencias existentes en el mercado de trabajo. También hemos podido corroborar que los indicadores de los regímenes conservadores, tienen un puntaje global de mediano, reflejando principalmente la fuerte presencia del Estado en todo el sistema de pensiones, mientras que los indicadores liberales al respecto son marcadamente bajos. Junto con esto, encontramos la confirmación de la fuerte presencia del Estado en la provisión de los servicios sociales, en comparación con el mercado privado, el cual aparece en forma marginal (en el único lugar que aparece con relativa importancia es en la salud, con indicadores que se encuentran debajo de la media ).

<sup>119</sup> Filgueira, F. y Filgueira, C.; “El largo adiós al país modelo”. Arca, Montevideo, 1994. “Ello a llevado a algunos autores a desestimar el uso de la denominación de “Estado de bienestar ” para el estado social uruguayo. No solo se ha argumentado esto por la cobertura eminentemente urbana del mismo, sino también por el tipo, variedad y alcance de los dispositivos sociales del Estado. Así Malloy (1985) considera que en los países de América del Sur se han desarrollado “estados de seguridad social limitada”, aunque cree que tanto Chile como Uruguay pueden constituir una excepción por su mayor desarrollo. Rial (1988) denomina al modelo uruguayo “estado asistencial ”, especialmente al referirse al período desde su gestación hasta los años cuarenta.” Pág. 16 y 17.

<sup>120</sup> Ver la tabla con la puntuación del índice acumulado. Anexo I, cuadro N° 7.

Si bien, ningún Estado puede ser catalogado como un sistema de bienestar puro, en términos de liberal, conservador o socialdemócrata, lo que se puede notar es el predominio de unas características sobre las otras. "El sistema de seguridad social americano es redistributivo, obligatorio y está lejos de ser actuarial. Al menos en su primera formulación, el New Deal era tan socialdemócrata como lo era la socialdemocracia escandinava coetánea. Y los regímenes europeos conservadores han incorporado tanto impulsos liberales como socialdemócratas. A través de las décadas, se han transformado en menos corporativistas y menos autoritarios."<sup>121</sup>

Tal vez aquí está la clave, los sistemas de bienestar son conformados por procesos de políticas sociales, los cuales marcan tendencias hacia uno u otro de los modelos que hemos planteado, estos procesos como tales son cambiantes, si esto es así, **podemos decir que quizás en el Uruguay de la época batllista sí existió un modelo de bienestar con tendencia socialdemócrata, eso sí, conviviendo con algunos indicadores conservadores.** No debemos perder de vista que cuando comparamos con otros indicadores del estudio original, lo estamos haciendo desde el anacronismo y en la mayoría de los casos, en esta investigación le damos una ventaja de cincuenta años cuando medimos los indicadores. Para tener una idea cabal de lo que decimos y de los adelantos de nuestro sistema, basta con ilustrarnos con lo siguiente: "En Gran Bretaña la ley de 1908 solo suministraba subsidios por comprobación de medios de vida a los ciudadanos mayores de 70 años, la pensión contributiva posterior a 1925 suponía el haber cotizado durante 40 años y, en cualquier caso, estaba diseñada para proporcionar sólo un mínimo que debía ser complementado con ingresos alternativos. El seguro de pensión de los trabajadores alemanes fue creado como un subsidio de invalidez para aquellos trabajadores con alguna incapacidad física para trabajar, iba dirigido a trabajadores de más de 70 años e iba precedido de 35 años de cotización, y no era suficiente para vivir de él. Suecia presenta un panorama similar. El seguro de pensión para la vejez se legisló en 1913, pero durante muchas décadas casi nunca proporcionó ningún subsidio".<sup>122</sup>

Es evidente que el modelo tiene características que son avanzadas para la época, ¿ que hubiese pasado si el sistema hubiese perdurado durante algunos años más ? no lo sabemos, lo que si sabemos es que se podría percibir con más claridad la tendencia del sistema, pero la posibilidad del laboratorio social es aún impracticable. Lo que sí podemos decir, es que la coalición política que sustentaba el proyecto batllista no pudo con la alianza conservadora que interrumpió el proceso, no solo social, sino también constitucional a principios de los años treinta. Y tan claro como ello, es el hecho de que las nuevas direcciones que el sistema tomaría, están teñidas con un sesgo fuertemente corporativo.<sup>123</sup>

La verificación de estas apariencias, deben ser profundizadas con nuevas investigaciones, aplicando este mismo paradigma teórico en otros momentos históricos, y desde otras perspectivas teóricas, buscando entre todas ellas diagnósticos eficientes y respuestas más certeras.

<sup>121</sup> Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit.

<sup>122</sup> Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit.

<sup>123</sup> Filgueira, F. y Filgueira, C.; "El largo adiós al país modelo". Arca, Montevideo, 1994.

## REFLEXIONES FINALES

### A manera de ensayo

#### Más allá de la barrera de lo empírico

Ya como corolario de la presentación, nos gustaría lanzar algunas líneas de reflexión que transitan principalmente los caminos de una de las variables más importantes en la definición de los Estados de bienestar, la variable política. La tesis de coalición de clases, es una herramienta teórica de utilidad para explicar la consolidación de la socialdemocracia en los países escandinavos, fundamentalmente en Noruega y Suecia, estamos hablando de la coalición rojo – verde de la nueva clase media obrera y el sector rural agrario. Las clases rurales fueron decisivas para el futuro del socialismo, en donde la economía rural estaba dominada por una agricultura de pequeño tamaño, familiar e intensiva, el potencial para una alianza era mayor que donde se apoyaba en abundante mano de obra barata.<sup>124</sup>

¿Que ocurrió con el modelo de país batllista en la sociedad uruguaya ? si la fracción batllista representaba las tendencias de la sociedad uruguaya, especialmente su clase media, por qué esta sociedad no continuó con su proyecto ? por qué no fue capaz de consolidar apoyo político en la sociedad, suficiente como para obtener mayorías y sostener el camino reformista ?. La idea de que las políticas “batllistas” han tenido una capacidad “anticipatoria”<sup>125</sup>, es indiscutible, pero este hecho no es patrimonio únicamente batllista, es una realidad prácticamente global, se ha dado así en la génesis de las políticas de bienestar en todos los países.<sup>126</sup>

A diferencia de los casos escandinavos, la coalición rojo – verde no fue posible en nuestro país, quizás porque las condiciones eran particularmente diferentes en el Uruguay de los años veinte y treinta. De hecho, “los dos partidos tradicionales, por su condición de no ser de élite, participaron activamente en la canalización de las demandas sociales. Con la consiguiente consecuencia de quitar espacio al desarrollo de partidos de clase u obreristas como pudo ser el socialismo de principio de siglo.”<sup>127</sup>

Las características “catch all ” de los partidos tradicionales, (de la cual el batllismo no se apartó)<sup>128</sup> no solo no dejaron espacio para un partido de “clase” u “obrerista”, sino que, de alguna manera parece que tampoco permitieron que se pudiese generar una efectiva “conciencia de clase”, en sectores tales como la mano de obra rural, influenciada por el fuerte caudillismo imperante en la campaña, el cual podría ser interpretado y comparado con la tradición absolutista de los Estados europeos, variable decisiva en los modelos corporativos. “Las fuerzas conservadoras del continente (Europa central) consiguieron incorporar a los agricultores dentro de alianzas reaccionarias, ayudando a consolidar el aislamiento político de los trabajadores.”<sup>129</sup>

Incluso en el medio urbano, tampoco se pudo generar una conciencia de clase,<sup>130</sup> el sindicalismo no fue fuerte y no logró resistir los golpes que el gobierno inconstitucional le lanzó, a punto tal, que consigue desarticularlo. Peter Flora señala que una mayor homogeneidad de la clase trabajadora, implica mayor influencia de la gran industria y mayor centralidad de movimiento obrero, y al contrario una fuerte heterogeneidad de esa clase, indica una estructura productiva con predominancia de oficios y un movimiento sindical no unificado, produciendo un desarrollo desigual de normas asistenciales, en otras palabras corporativa. Este segundo caso parece adaptarse más

<sup>124</sup> Ver. Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit. Pág 52 y siguientes.

<sup>125</sup> Filgueira, F. y Filgueira, C.; Ob. Cit.

<sup>126</sup> Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit. Pág. 144 y 145.

<sup>127</sup> Castellanos, Ernesto.; “Bienestar de partidos” Revista de Ciencia Política N° 9. FCS. Universidad de la República. 1996.

<sup>128</sup> Vanger, Milton.; “El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915 ”. ed. Banda Oriental.1991. edición original University Press of New England, Hanover, USA,1980. “El socialista Frugoni, al evaluar –más tarde- la segunda presidencia de Batlle, lo criticó por no haber abolido entonces, los partidos tradicionales y por no haber establecido un partido basado en intereses de clase.” Pág. 392.

<sup>129</sup> Andersen, Gosta Esping.; Ob. Cit.

<sup>130</sup> Vanger, Milton.; “El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915 ”. ed. Banda Oriental.1991. edición original University Press of New England, Hanover, USA,1980. “El propio Don Pepe, vio un Uruguay donde todos, sin distinción de clases sociales, recibieran educación avanzada, y en el cual los pobres de talento se convertirían en sabios mientras que los ricos sin talento plantarían papas. El mismo Batlle se estaba identificando con los pobres y no con una clase media”.

al Uruguay de la época, en donde la mayoría de los trabajadores, lo hacía en establecimientos de no más de cinco personas.<sup>131</sup>

Por otra parte, la coalición entre el batllismo, los nacionalistas independientes, la emergente clase media y los pequeños productores rurales, no fue suficiente, contra la alianza conservadora golpista constituida por el propio Presidente Terra, y por el herrerismo junto al riverismo, más el apoyo de los grupos de presión, encabezados por la Federación Rural y el comercio exportador.

Este nuevo gobierno, una especie de “ triangulo de hierro de la oligarquía ”, constituido por una coalición conservadora, la cual realiza sus reclamos hacia el gobierno vía los partidos políticos, en una dialéctica de “bienestar de partidos”, produjo políticas inclinadas hacia una matriz más corporativa. Esta nueva lógica, desplazó a la anterior, una “coalición obrera” liderada por el batllismo, en una dialéctica de “bienestar de partidos”, que al menos en apariencia producía políticas universalistas, propias de un Estado de bienestar socialdemócrata.

Al menos en apariencia, la idea de la coalición política parece funcionar a la hora de intentar explicar el camino que han conformado las políticas sociales en nuestro país, o al menos, nos permite comprender las modificaciones en las pautas de bienestar.

De cualquier manera, este cambio de rumbo, fue solamente eso, un viraje, puesto que el camino que había transitado el modelo universalista no se logra desandar, y algunos años después con el neo batllismo parece retomarse el sendero antes abandonado.<sup>132</sup>

¿Por qué no se logra cambiar completamente de modelo?; ¿por qué no se funda nuevamente los principios de un nuevo modelo social sobre la base de la novel coalición dominante que controla los recursos del Estado durante todo el periodo terrista?

Una respuesta espontánea surge, es que difícilmente encontremos una sociedad que procese una transformación tan radical que deseche todo lo viejo y lo cambie por lo nuevo. Es que generalmente entre la muerte de lo viejo y el nacimiento de lo nuevo es que se constituye un producto social, que tiene cosas de los dos modelos, la excepción en algún sentido que confirma la regla, es el caso de Gran Bretaña durante el gobierno de Margaret Thatcher en los años ochenta.<sup>133</sup>

Otra explicación, ya más exclusiva del caso uruguayo, puede ser que el cálculo de los actores políticos partícipes de la coalición, frente a una visualización de un horizonte democrático cercano, no estuviese dispuesta a correr con el riesgo de pagar los costos electorales, del desmantelamiento del sistema una vez que se reestableciera el orden constitucional, y hubiese nuevamente elecciones.<sup>134</sup> No olvidemos que los políticos deben ser en esencia, maximizadores de votos y con frecuencia la sociedad uruguaya ha persistido en el disimulo de transformaciones muy profundas, potenciándose estos peligros si pensamos que todos estos acontecimientos transcurren enmarcados dentro de un proceso de ampliación de la ciudadanía política.<sup>135</sup>

<sup>131</sup> Filgueira, F. y Filgueira, C.; Ob. Cit.

<sup>132</sup> Fuente. Diario La República, 14 de agosto de 2003. Cuando no han transcurrido dos semanas de asumir el cargo a raíz de la muerte del titular, don Tomás Berreta, el novel presidente uruguayo dirigió hoy a la población un discurso retransmitido radiofónicamente en el que delineó las metas económico-sociales que guiarán su gestión.

Dijo Luis Batlle: "Nosotros, los que fuimos formados en los últimos aleteos de Sobrino del estadista José Batlle y Ordóñez un verdadero reformador social, Luis Batlle Berres parece retomar la línea ideológica de aquel para reencauzar al país por la senda de la socialdemocracia que los gobiernos de los últimos quince años habían abandonado.

...la filosofía liberal del siglo pasado y dimos los primeros pasos hacia la socialización de ciertas actividades del organismo social, comprendemos que tenemos que continuar ese ritmo para encauzarlo por las vías normales".

<sup>133</sup> Pierson, Paul, "Dismantling the Welfare state?" Ed. Cambridge University. 1994.

<sup>134</sup> No olvidemos que Reforma Constitucional mediante las elecciones se realizan en 1938, solamente cinco años después del golpe perpetrado en 1933.

<sup>135</sup> Caetano, Gerardo; "La ciudadanía "hiperintegradora" y la matriz política del Uruguay moderno : perfiles de un modelo (1900-1933). " pág. 9-38 en "Ciudadanía en tránsito : perfiles para el debate ". Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2001.

Tampoco debemos descartar la influencia del movimiento sindical, el cual a pesar de ser atacado por el gobierno durante la dictadura, se recompone, manteniendo su característica de independencia frente a los partidos políticos, los cuales no logran acceder a la órbita sindical para ejercer un control vertical de la organización, ni antes, ni inmediatamente después del golpe de 1933. Esta independencia del movimiento obrero, es fundamental a la hora de reclamar y negociar por los derechos sociales cuando se reestablece la Constitución.

Todas estas son especulaciones, que no pretenden más que arriesgar posibles líneas de interpretación, para la discusión sobre los fenómenos que hemos repasado, pero sin duda que el tema no se agota aquí, y que aún quedan muchas preguntas sin respuesta, y otras muchas preguntas que aún no hemos sido capaces de formular. La investigación social, entrono a las políticas públicas, desde una perspectiva global aporta insumos interesantes a la discusión, pensamos que de la proliferación de estudios en profundidad es de donde podemos extraer información para aprender de los procesos y sus particularidades, y en función de esos insumos, mejorar nuestra capacidad predictiva y de realización.

## Referencias bibliográficas.

- Acevedo, Eduardo.; "Apuntes históricos del Uruguay." Montevideo. Barreiro y Ramos. 1936.
- Andersen, Gosta Esping.; "Los tres mundos del estado de bienestar". Ediciones El Magnánim, Valencia, 1993.
- Andersen, Gosta Esping.; "Social foundations of postindustrial economies". Cap 3, Ed. Oxford University, 1999.
- Andersen, Gosta Esping.; "Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación : ¿Actual Caballo de Troya del Estado de Bienestar? , en dilemas del Estado de Bienestar. Ed. Argentina, Madrid, 1996.
- Antuña, José.; "Reglas tendientes a la extensión, unificación y consolidación del sistema de seguridad social.". Montevideo. 1939.
- Barbagelata Héctor.; "Manual de derecho del trabajo". Facultad de Derecho. Montevideo 1965.
- Barrán, J. y Nahum, B.; "Batlle, los estancieros y el Imperio Británico" Ediciones de la Banda Oriental. Tomo I (1979); Tomo II (1981); Tomo III (1982); Tomo VII (1986).
- Barrán, J. Nahum, B.; "El Uruguay del novecientos". EBO Mdeo. 1979.
- Barrán, J.; "El poder de curar". Mdeo. Ediciones Banda Oriental. 1992.
- Bértola Luis.; "Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay 1870-1990." Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales. Unidad Multidisciplinaria, Marzo 1996.
- Bértola Luis.; Calicchio, Leonardo ; colab.; Camou, María ; colab.; Rivero, Laura ; colab. "El PBI de Uruguay 1870 - 1936 y otras estimaciones". CESIC. FCS. 1998.
- Bértola Luis.; "La industria manufacturera uruguaya 1913 - 1961". FCS, CIEDUR, Mdeo 1991.
- Bértola Luis, y colaboradores.; "Primer Batllismo, reflexiones sobre el crecimiento y la guerra" en "Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial 1870 - 1990." Montevideo: Trilce, julio 2000.
- Bértola; Calicchio.; Schonebohm.; " El modelo del primer batllismo y su crisis: una reconsideración desde los salarios y el gasto público.". MIMEO. PIHESUC. 1995.
- Bértola Luis.; /comp./ "Ensayos de historia económica : Uruguay y la región en la economía mundial 1870 - 1990. " Montevideo: Trilce, julio 2000.
- Caetano, G. Jacob, R.; "El nacimiento del Terrismo 1930-1933 ". v. 1. El nacimiento del terrismo:1930-1933. Montevideo: Banda Oriental, 1989. v. 2. Camino al golpe. Montevideo: Banda Oriental, 1990. . v. 3. El golpe de Estado. Montevideo: Banda Oriental, 1991.
- Caetano, Gerardo.; "La república conservadora (1916 - 1929). " v. 1. El "alto" a las reformas. v. 2. La "Guerra de posiciones". Montevideo: Fin de siglo, 1993.

- Caetano, G. y Rilla, J.; "Los partidos uruguayos y su historia". Cuadernos de Ciencia Política. F.C.U. e Instituto de Ciencia Política. Montevideo, 1991.
- Caetano, Gerardo.; "Los caminos políticos de la reacción conservadora (1916 - 1933)" pág. : 129-159 en "El primer batllismo : cinco enfoques polémicos ". Montevideo: CLAEH; Banda Oriental, 1991.
- Caetano, Gerardo.; "El asedio conservador (1925-1929) ". Tomo I. Montevideo: Clach, 1985.
- Caetano, Gerardo.; "La articulación electoral del sistema político uruguayo (1919-1933)" pág. 69-104 en "La construcción de las democracias rioplatenses : proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900 - 1930." Buenos Aires: Biblos, 1994.
- Caetano, Gerardo.; "La ciudadanía "hiperintegradora" y la matriz política del Uruguay moderno : perfiles de un modelo (1900-1933)." pág. 9-38 en "Ciudadanía en tránsito : perfiles para el debate ". Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2001.
- Calicchio, Leonardo.; "Salario y costo de vida en el Río de la Plata 1907-1930". Unidad Multidisciplinaria. FCS. 1996.
- Casilda Béjar, T.; "Pros y contras del Estado de bienestar". Editorial Tecnos, 1996.
- Castellanos, Ernesto.; "Bienestar de partidos" Revista de Ciencia Política Nº 9. FCS. Universidad de la República. 1996.
- Dahl, R. Y Lindblom, Ch. E.; "Política, economía y bienestar". Paidós. Buenos Aires, 1972.
- De los Campos, Hugo.; "Manual de derecho jubilatorio y pensionario." Montevideo. FCU. 1990.
- Do Santos, Wanderley.; "Política Social E Combate A Pobreza ". Zahar ed. RJ. 1987.
- Do Santos, Wanderley.; "Ciudadania E Justicia ". 2 ed. Editora Campus, RJ, 1987.
- Ermida Uriarte, Santiago Pérez del Castillo.; "Derecho positivo laboral". Fundación de Cultura Universitaria. Mdeo 1995, 2º Edición.
- Finch H.; "Historia económica del Uruguay contemporáneo". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1980.
- Filgueira, F. y Filgueira, C.; "El largo adiós al país modelo". Arca, Montevideo, 1994.
- Filgueira, Fernando.; "Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina. Ciudadanía en tránsito : perfiles para el debate ". Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2001.
- Flora, Peter y Heidenheimer, Arnold.; "The development of Welfare State in Europe and America". Ed. New Brunswick (USA) and London (UK) 1981.
- Franco, R.; "Democracia a la uruguaya". Editorial El libro libre, Montevideo, 1984.
- Hanson.; "Utopia in Uruguay, some chapters in the economic history of Uruguay." New York 1938.
- Jacob, R.; "El Uruguay de Terra". Mdeo EBO, 1983.
- Jacob, R.; "Crisis y mercado de trabajo, una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta". Mdeo, CIEDUR, 1984.

- Jacob, R.; "El modelo batllista. Variaciones sobre un viejo tema". Montevideo, EBO. 1988.
- Lanzaro, Jorge.; "Derecho Laboral". FCU. Montevideo 1976.
- Laxague Durand, Enrique.; "Normativa que rige la actividad laboral privada en el Uruguay". Mdeo 3ª edición año 2000.
- Lindahl, G.; "Batlle, fundador de la democracia". Arca, Estocolmo, 1960.
- Marshall, T, H.; "La ciudadanía, clase social e status". Zahar Edit. RJ. 1967.
- Mesa Lago, Carmelo.; "Modelos de seguridad social en América latina". Ed. SIAP-Planteos. 1977. Bs. As. Argentina.
- Mesa Lago, Carmelo.; "El desarrollo de la seguridad social en América latina". CEPAL. Chile 1985.
- Mesa Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio.; "Manual de economía de la seguridad social". CLAEH.1998. UY
- Midaglia, Carmen.; "Reforma del Estado, una perspectiva de análisis ". Cuadernos de Ciencia Política. FCS.
- Midaglia, Carmen.; "La ciudadanía social en debate. Ciudadanía en tránsito : perfiles para el debate". Montevideo: Banda Oriental; Instituto de Ciencia Política, 2001.
- Millot, J.; Silva, C.; Millot, L.; " El desarrollo industrial del Uruguay. De la crisis de 1929 a la posguerra ". Instituto de Economía. FCEA. 1973.
- Mishra.; "Society and social policy, Theories and Practice of Welfare ". Segunda ed. The Macmillan Press Ltd, Londres. 1981.
- Nahum, B.; "Empresas públicas uruguayas. Origen y gestión". EBO. Mdeo, 1993.
- Nahum, B.; "La época batllista. 1905-1929". En Historia uruguaya. Tomo VI. Ediciones de la Banda Oriental, 1975.
- Nahum.; Cocchi.; Frega.; Trochón.; "Crisis política y recuperación económica 1930 – 1958". En Historia uruguaya. Tomo VII. Ediciones de la Banda Oriental, 1994.
- Offe, C.; "Contradicciones en el estado de bienestar". Alianza Editorial, México, 1991.
- Panizza, Francisco.; "Uruguay: Batllismo y después". Ed. Banda Oriental. Montevideo 1991.
- Papadópulos Jorge.; "Seguridad social y política en el Uruguay". CIESU. Montevideo 1992.
- Pereira y Trajtenberg.; "Evolución de la población total activa en el Uruguay. 1908-1957.". Montevideo. Universidad de la República. FCE. 1966.
- Pérez del Castillo Santiago.; "Los objetivos de la seguridad social y las formas no estatales de gestión. " FCU. 1999.
- Pierson, Paul .; "Dismantling the Welfare state ? " Ed. Cambridge University, 1994.

- Porrini Rodolfo.; "Trabajadores urbanos e industriales. Su base material y sus condiciones de vida. En Desde Abajo, sectores populares en los años treinta". Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1998.
- Real de Azúa, C.; "Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora? ". CIESU - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984.
- Real de Azúa, C.; "El impulso y su freno: tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya". Ediciones Banda Oriental. Montevideo, 1964.
- Rial, Juan.; "Población y mano de obra en espacios vacíos. El caso de un pequeño país. Uruguay 1870-1930." Montevideo, CIESU / DT 40/82. 1982.
- Rial, Juan.; "La población uruguaya y el crecimiento económico y social entre 1850-1930, cambio demográfico y urbanización en un pequeño país." Montevideo, CIESU. Cuaderno N° 39. 1981.
- Rial, Juan.; "Estadísticas históricas del Uruguay 1850-1930: población, producción agrícola, comercio, industria..." . Montevideo. CIESU. 1980.
- Rial, Juan.; "Salud pública y clases subalternas en Montevideo a fines de siglo XIX y comienzos del XX." Montevideo. CIESU. 1983.
- Rilla.; "La mala cara del reformismo". CLAEH. Mdeo. 1992.
- Skopol, Theda y Weir Margaret.; "Las estructuras del Estado Una respuesta Keynesiana a la Depresión". Revista Zona Abierta, N° 63, Madrid, 1993.
- Skopol, Theda.; " Los orígenes de la política social en los Estados Unidos ". Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 1996.
- Vanger, Milton.; "José Batlle y Ordóñez. El creador de su tiempo, 1902-1907 ". Ed. Banda Oriental. 1992. edición original Harvard University Press, Cambridge, 1963.
- Vanger, Milton.; "El país modelo. José Batlle y Ordóñez 1907-1915 ". Ed. Banda Oriental. 1991. edición original University Press of New England, Hanover, USA, 1980.
- Williman Claudio.; "Historia económica del Uruguay 1900 – 1930" Ed. Fin de Siglo, 1994.
- Wilenski, Harold.; "The Welfare state and equality : structural and ideological roots of public expenditures". California, UCLA 1975.
- Zubillaga, C.; "El reto financiero. Deuda externa y desarrollo en Uruguay (1903-1933)". Ed. Arca, Montevideo, 1982.

## Otras fuentes:

Anales de la Instrucción Primaria. Mdeo 1930.

Anuarios estadísticos de 1929 a 1935.

Banco República, Sinopsis Económica y Financiera del Uruguay. Estadística Retrospectiva. Mdeo 1933.

Boletín del Ministerio de Hacienda. Mdeo 1929, 1930, 1931.

Boletín de la Asistencia Pública Nacional. Mdeo 1929, 1930, 1931.

Boletín del Congreso Médico del Centenario. Mdeo 1930.

Boletín oficial de la Caja de jubilaciones y pensiones civiles. Mdeo 1930, 1931.

Boletín oficial de la Asociación del Sindicato Médico del Uruguay. Mdeo 1930.

Censo Nacional de población de año 1908.

Ministerio de Industria y Trabajo, Dirección de Estadística Económica, Censo Industrial de 1936.

Registro Nacional de Leyes y Decretos, de los años 1896, 1904, 1907, 1908, 1911, 1919, 1920, 1922, 1925, 1928, 1934.

Revista de la Asociación Mutualista del Paso Molino. Mdeo 1930.

Revista de la Asociación Española Primera de Socorros Mutuos. Mdeo 1930.

Revista del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. Mdeo 1937.

Revista La Palabra. Órgano oficial de la Asociación de empleados y obreros de los servicios públicos. Mdeo 1930.