

# EL DESEMPEÑO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL URUGUAYA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. EL PROBLEMA DE LA JUBILACIÓN POR DESPIDO

Nicolás Bonino Gayoso\*  
Ulises García Repetto\*

## INTRODUCCIÓN

La propuesta de este artículo reside en describir la situación económico-financiera de las principales Cajas de Jubilaciones y Pensiones, desde su creación en 1896 hasta mediados de la década del cuarenta, período en que el sistema experimenta e intenta resolver su primera crisis. Ello implica reconstruir los ingresos y egresos del sistema, repasar sus fuentes de financiamiento y analizar cuáles fueron sus principales prestaciones. Se presta una especial atención a la denominada jubilación por despido, uno de los principales focos de críticas que recibía el sistema. El estudio cubre la primera mitad del siglo y en especial se focaliza en el período de los años treinta y cuarenta, debido a que en ese período está funcionando de manera plena y se dispone de datos sobre los efectos económicos de la causal por despido.

El trabajo se enmarca en la línea de investigación sobre finanzas públicas y gasto público social en el Uruguay que se ha desarrollado en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Universidad de la República. En relación a la seguridad social uruguaya los principales antecedentes son el trabajo de Mariana Sienra (2007) relativo a las Clases Pasivas y a la evolución del sistema de seguridad social, el libro de Azar et al. (2009), sobre las finanzas públicas en Uruguay en el siglo XX y el artículo de Bonino (2009), que trata la evolución de la asistencia al desempleo en nuestro país.

Se espera que los resultados de este estudio permitan mejorar la comprensión de la ecuación financiera del sistema de seguridad social en Uruguay en la primera mitad del siglo XX, información que permitirá evaluar su incidencia en los desequilibrios de las finanzas públicas del Gobierno Central durante ese período y los años siguientes.

## I. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

### I.1. LOS INICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL URUGUAY: LAS CLASES PASIVAS<sup>1</sup>

Los comienzos del sistema de seguridad social en el Uruguay se retrotraen a los inicios de su vida independiente (1828), convirtiendo al Uruguay en uno de los países pioneros en esta materia en Latinoamérica. Las primeras normas de cobertura de riesgos se asientan en la tradición hispánica de que el Estado debía asumir la responsabilidad por la suerte de la oficialidad de su ejército y su familia. La primera ley, de 1829, otorgaba derechos jubilatorios y pensionarios a los militares y a sus herederos directos. En 1835, con la ley de retiros militares, se extendió el derecho a los jefes y oficiales que fueran desmovilizados del ejército y tuvieran un mínimo de 10 años de antigüedad en el servicio. Leyes posteriores fueron ampliando, ajustando o limitando los derechos de la oficialidad, pero no será hasta 1919 que se reconocerá el derecho de retiro a la tropa y pensionario a sus descendientes.

La segunda ley en importancia en materia de cobertura de riesgos (invalidez, vejez y muerte) fue la que extendió el derecho jubilatorio a los empleados civiles (1838). En esta ley se disponía que el funcionario público tenía derecho al retiro por vejez o invalidez adquirida en el empleo, siempre que computara un mínimo de 7 años de servicio. También se tenía derecho al retiro si la Administración prescindía de los servicios del funcionario (no motivado por mala conducta) y tuviera un mínimo de 10 años de trabajo efectivo en el Estado<sup>2</sup>. A los beneficiarios de este primer esbozo de un sistema de seguridad social, se les debitaba del sueldo un 3% por concepto de montepío que ingresaba a Rentas Generales. A su vez, todos los servicios de pasividades y pensiones se imputaban a Rentas Generales.

\* Área de Historia Económica del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR.

Durante la dictadura militar del coronel Latorre, en 1876, frente al déficit endémico de las cuentas del Estado y el costo que insumía el incipiente sistema previsional -que no lograba sostenerse con el montepío- se decreta el cese del sistema de retiros militares y civiles para todos los individuos que ingresaran a prestar servicios (en adelante) en el Estado. Pese a la eliminación de manera general del derecho de retiro y pensión, el mismo se mantiene a través de leyes que lo conceden en casos particulares; de esta forma queda librado a la voluntad de los gobernantes de turno.

Hacia el año 1904 las clases pasivas representaban el 13% de los gastos corrientes del gobierno, carga muy pesada para las cuentas del Estado. Entonces, frente a un Estado que va dejando atrás su papel casi exclusivo de “juez y gendarme”, incrementando su presencia en materia económica y social (“estado interventor”), y ante la necesidad de racionalizar y generalizar la legislación en materia previsional para los empleados públicos, la opción resultante será crear las primeras cajas de jubilaciones en el sector público.

Estas cajas no se ceñían a un sistema estricto de reparto ni de capitalización individual. Tal como señalaba en 1923 el diputado César Mayo Gutiérrez:

*“la Caja Escolar, la Caja Militar y la Caja Civil han sido fundadas empíricamente, sin atender a ningún principio científico... No son cajas de reparto ni de capitalización. Lo único que se ha procurado al fundarlas es descargar el Presupuesto General de Gastos de las obligaciones que por concepto de jubilaciones y pensiones se tenían anteriormente, pero sin pensar mayormente en los arbitrios económicos para cubrir las erogaciones que esos servicios representan. De manera que siendo así y no teniendo la creación de esas Cajas otro objeto que descongestionar el Presupuesto General de Gastos en cuanto a las planillas gravosas de jubilaciones y pensiones, no es nada extraño, como ocurre siempre, que el Estado venga con auxilios económicos cada vez que la situación de estas instituciones lo requiere...”* (DSCR, tomo 316: 252).

Se desprende por consiguiente que el sistema nace por una necesidad administrativa relativa al presupuesto, sin ningún análisis actuarial sobre la viabilidad y sostenibilidad del mismo.

## I.2. LAS CAJAS DE JUBILACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Las primeras cajas de jubilaciones y pensiones se organizan en el entorno de la función pública en la última década del siglo XIX y primeros años del siglo XX. Estos organismos previsionales tuvieron como distintivo para la época, ser organismos autónomos

dentro de una estructura estatal muy centralizada, como era el Estado uruguayo surgido de la Constitución de 1830.

Los primeros organismos previsionales fueron la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones (1896), la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles (1904) y la Caja de Pensiones Militares (1911). Cabe aclarar que esta última Caja solo atendía las pensiones de las viudas y los hijos de los oficiales fallecidos, en tanto que las jubilaciones (retiros militares) se continuaban sirviendo a cargo de Rentas Generales. Por último, también se mencionará en este apartado el Instituto de Pensiones a la Vejez, que aunque no brindaba una prestación a los funcionarios públicos, era una caja estatal, mediante la cual el Estado asumía la protección de los ancianos indigentes e inválidos que carecían de otra cobertura previsional

El financiamiento de las cajas se previó como tripartito (aporte obrero, patronal y del Estado). Pero, aún así, el principal ingreso a estos fondos fue el proveniente de los descuentos a los sueldos, jubilaciones o pensiones de los beneficiarios, o por reintegros de éstos sobre servicios anteriores por lo cuales no se había aportado montepío. En segundo término se encontraba el aporte del Estado como empleador que en un principio no se fijó como porcentaje de los sueldos públicos que abonaba, sino como una cuota fija mensual. El Estado recién comenzará a abonar un porcentaje sobre los sueldos que pagaba en 1925, cuando se establezca el aporte patronal de los entes autónomos industriales y comerciales y de los gobiernos departamentales en el 8%. El Gobierno Central, por su parte abonará un aporte patronal del 5% en 1935, que se incrementará al 8% en 1939<sup>3</sup>. Otro ingreso a las Cajas que realizaba el Estado era el producido de ciertos tributos menores -en general, tasas-, que se originaban por servicios que brindaban los institutos previsionales o por actividades relacionadas con los servicios que prestaban los beneficiarios<sup>4</sup>. En general, estos ingresos fueron marginales para los organismos.

Desde el punto de vista de su financiamiento, las cajas se crearon siguiendo las premisas de un sistema de capitalización individual. Esto significaba que en los primeros años no se servirían pasividades para conformar un primer stock de reservas en títulos de deuda pública, cuyos intereses contribuirían a cubrir gran parte de los gastos por servicios de jubilaciones y pensiones. Posteriormente, año a año, estos organismos irían arrojando superávits que se destinarían a aumentar las reservas, cuyos intereses harían que el sistema fuera autosustentable.

Sin embargo en los hechos ello no sucedió, en la medida que las autoridades, una vez sentadas las bases y derechos jubilatorios del sistema, continuaron

otorgando beneficios a sectores en principio excluidos de los mismos sin ampliar la gama de ingresos de los institutos. A su vez, se comienza a considerar ciertos servicios como especiales o peligrosos a la salud con cómputos extraordinarios de 4 años por 3 años de servicio efectivo, así como reconocer derechos jubilatorios extraordinarios a la mujer con hijos menores y más de 10 años de servicio computados (“ley madre” para maestras, 1923).

Este sistema de seguros sociales para la actividad pública que se desarrolla sin un criterio de sostenibilidad, comienza a colapsar hacia la década del veinte. En 1924, el diputado comunista Mibelli, al considerar los déficits que venía arrojando la Caja Escolar, que se había visto obligada a ir desprendiéndose de sus reservas para atender el servicio de pasividades, señalaba con relación al sistema en su conjunto:

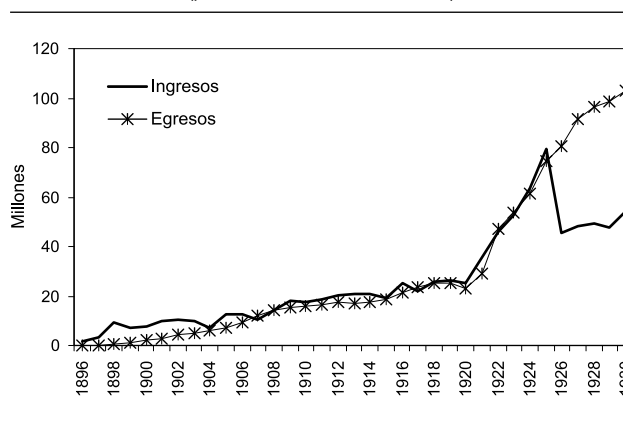
*“Se ha llegado a la comprobación que es matemática, de que ninguna de nuestras Cajas de Jubilaciones y Pensiones resistirá al través del tiempo, las exigencias de los servicios que presta. La financiación de esas Cajas hace prever el momento de la bancarrota inevitable de todas ellas. Algunas, como la Caja Militar y la Caja Escolar, ya están en bancarrota...; y las otras cajas de jubilaciones de empleados civiles, la de servicios públicos y la de bancarios, dentro del término máximo de 15 años, estarán en situación tal, que el Parlamento tendrá que acudir a defenderlas con contribuciones extraordinarias, cuando se quiera que esas Cajas atiendan los servicios”* (DSCR, tomo 323: 427).

Si se analiza la evolución financiera de estos institutos previsionales durante la primera mitad del siglo XX, se desprende que los mismos, tras unos primeros años de estabilidad, caen en déficits que no podrán ser superados en este período. De esta manera, estas cajas no consiguieron hacerse de un stock suficiente de deuda pública que les permitiera cubrir parte de sus egresos con el producido de los intereses. Enfrentadas las autoridades a un persistente déficit de las cajas que servían a los empleados públicos y de la Caja de Pensiones a la Vejez, en el año 1934 se realiza una reforma del sistema, creándose el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, que reunirá la Caja Civil, Caja Escolar, Caja de Pensiones a la Vejez y la Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos (que expandía la cobertura a los trabajadores privados). Esta centralización institucional tendrá por objetivo lograr una mayor racionalidad y eficiencia del sistema, concomitantemente con la reducción de los gastos de administración.<sup>5</sup>

Durante sus primeros treinta y cinco años de vida, la Caja Escolar logró generar superávits reducidos, que no le permitieron generar una importante reser-

va como era de esperar en un régimen de capitalización (ver Gráfico 1). El problema de este instituto fue que se ampliaron o concedieron nuevos derechos jubilatorios sin prestar atención a la solvencia financiera del organismo, ni creándose nuevos recursos para atender el incremento de las prestaciones. Todo este cúmulo de hechos llevó a las autoridades del organismo a tener que liquidar sus reservas en los años 1923 y 1924 para cubrir los déficits. En adelante, el desequilibrio financiero de la caja se cubrió con entregas a cargo de Rentas Generales. Esta situación se mantuvo hasta que en 1939 la Caja Escolar se fusionó con la Civil, y esta última asumió los déficits de la primera.

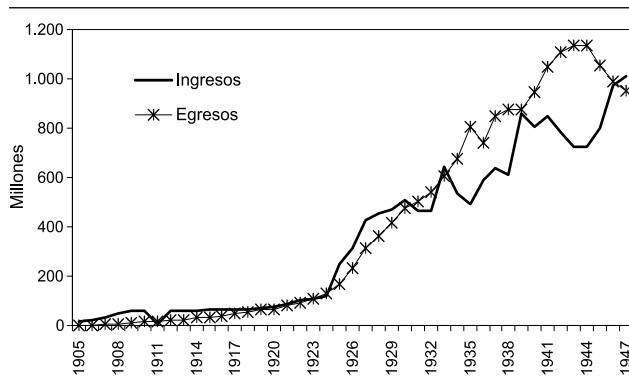
**Gráfico 1.** Ingresos y egresos de la Caja Escolar (pesos constantes de 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Memorias del Inspector de Educación Primaria.

Por su parte, la evolución financiera de la Caja Civil (gráfico 2), muestra que este instituto sólo durante los primeros veinticinco años de vida logró un modesto superávit que le permitió conformar una limitada reserva. La misma quedará comprometida a partir de los años treinta cuando los egresos superen a los ingresos. A partir de ese momento el Estado apoya financieramente a este instituto entregándole títulos de deuda, pero mantiene el retraso en los pagos de aportes. Entonces, el instituto debió recurrir a vender o caucionar estos papeles para poder atender el servicio de las pasividades. En definitiva, la situación comprometida de la Caja se debió tanto a la ampliación de los derechos jubilatorios, como al atraso en el pago de los aportes obreros y patronales por parte de los organismos estatales, así como al hecho de que a partir de 1939 debió cubrir los desequilibrios de la Caja Escolar. Será recién a partir de 1947 que se logrará revertir esta situación financiera precaria cuando los distintos organismos estatales comiencen a pagar regularmente sus obligaciones con la seguridad social.

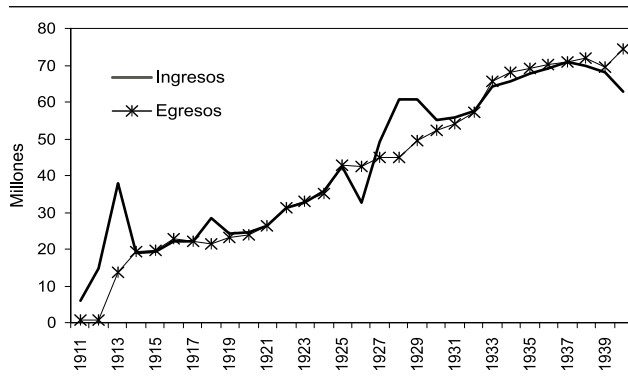
**Gráfico 2.** Ingresos y egresos de la Caja Civil (pesos constantes de 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, L. Zanasi (1947), R. Cheroni (1948).

La Caja de Pensiones Militares tampoco logró generar una reserva significativa en sus primeros años de vida, lo cual la comprometió financieramente a los pocos años de existencia. A partir de la década del veinte se tienen que arbitrar nuevos ingresos (un porcentaje del impuesto de herencia) e incrementar las tasas de impuestos ya afectados al instituto, para procurar cerrar la brecha entre ingresos y egresos. Aún así, la Caja se vio necesitada de que el Gobierno Central concuerriera a cubrir sus déficits anuales a partir de 1920. En general, la asistencia de Rentas Generales representó entre un 13% y 30% de los egresos del organismo.

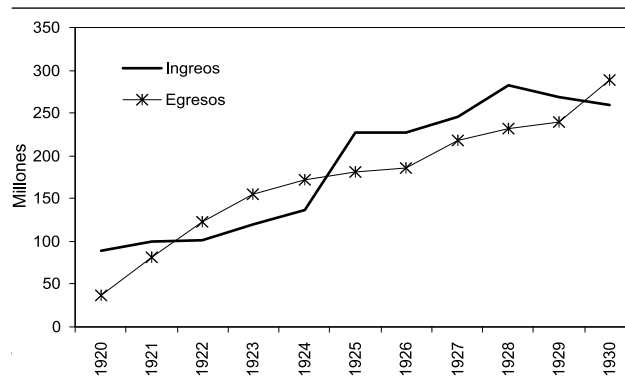
**Gráfico 3.** Ingresos y egresos de la Caja de Pensiones Militares (pesos constantes de 1997)



Fuentes: Anuarios Estadísticos, Barbato-Garbarino (1943).

El Instituto de Pensiones a la Vejez se creó en 1919, respondiendo a la política social desplegada por el batllismo durante las primeras décadas del siglo XX.<sup>6</sup> El instituto tendrá como cometido servir una pensión a los inválidos y a los mayores de 60 años que no tuvieran otro medio de subsistencia y brindará su cobertura tanto a nacionales como a extranjeros que tuvieran una residencia no menor a 15 años. Estos beneficios se financiaban a través del producido de ciertos impuestos que gravaban a los grandes propietarios, a los empresarios por los empleados en planilla y a las bebidas alcohólicas y los naipes.

**Gráfico 4.** Ingresos y egresos del Instituto de Pensiones a la Vejez (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos.

Del gráfico 4 se desprende que la vida financiera del organismo no fue muy buena, en la medida que a los pocos años de creado el Instituto se tuvo que reforzar los ingresos para atender el número de pensiones concedidas, el cual superó el cálculo originario de las autoridades. La situación deficitaria del organismo fue una constante y obligó al Estado a brindarle asistencia financiera adicional.

### I.3. LAS CAJAS DE JUBILACIONES DE LA ACTIVIDAD PRIVADA

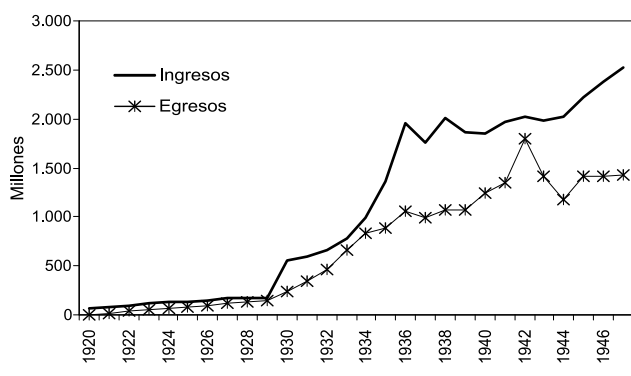
El proceso de conformación del sistema de seguridad social, una vez establecido para el sector público, prosiguió su extensión al sector privado a partir de la década del veinte del siglo XX. Las cajas de los sectores productivos, comerciales y profesionales que se establecen en esta primera mitad del siglo fueron: la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas (1918, 1928), que posteriormente se llamará Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos (1934)<sup>7</sup>, la Caja Bancaria (1925), la Caja Notarial (1941) y la Caja de Trabajadores Rurales y Pensiones a la Vejez (1943).<sup>8</sup>

La Caja de Servicios Públicos nace de una iniciativa de Lorenzo Carnelli (1919) que la propone para el sector ferroviario, propiedad de empresas británicas, inspirándose en la normativa de la Caja Ferroviaria Argentina. Ingresado el proyecto de ley al Parlamento, los beneficios jubilatorios se extendieron a otras empresas que cumplían los servicios públicos en los transportes, comunicaciones, agua corriente y gas. En materia de financiamiento, el sistema se basó principalmente en el aporte patronal (8%) y el aporte de los trabajadores (montepío de 4% y reintegro por servicios anteriores de 3%). A su vez, se estableció que los usuarios pagaran un impuesto a fijarse entre el 1% y 3% sobre los servicios de que hicieran uso. Por su parte, el Estado se obligaba a cubrir los posibles déficits anuales que se produjeran.

Posteriormente, en el año 1928, se crea el fondo de Sociedades Anónimas y similares que se integra a la Caja de Servicios Públicos. Con esta ampliación pasan a integrarse al sistema de seguridad social la mayoría de los trabajadores de la industria y el comercio, debido a que se estableció que no sólo cubriera a los trabajadores de las empresas organizadas como sociedades anónimas, sino también a las empresas con “giro igual” a aquellas. Con relación al financiamiento del Fondo de Sociedades Anónimas se fija la tasa patronal en 9% y la tasa obrera en 5%, superiores a los de la Caja de Servicio Civil. También se fijó el reintegro en 3%, se previó un aporte extraordinario en caso de ascensos y se sancionó un impuesto del 3% sobre “todas las entradas brutas resultantes de las ventas que se realicen y por servicios que presten”.<sup>9</sup>

El gráfico 5 consigna la evolución de los ingresos y egresos de esta Caja, que incluía el Fondo de Servicios Públicos y el Fondo de Sociedades Anónimas. En el año 1934 pasará a denominarse Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos. Se desprende del análisis del gráfico que esta caja tendió a generar superávits constantes. Inclusive, estos aumentaron luego de creado el Fondo de Sociedades Anónimas que significó un incremento significativo del número de afiliados, y por ende de aportes, al alcanzar a gran parte de las empresas industriales y comerciales. Hacia 1943 esta Caja había acumulado un stock de reservas que representaba ocho veces los egresos de un año del instituto. Estas reservas continuaron incrementándose en términos nominales durante toda la década del cincuenta; pero, en términos reales se mantuvieron y comenzaron a perder valor aceleradamente hacia fines de los cincuenta por el proceso inflacionario que vivía el país<sup>10</sup>. De esta manera, a mediados de los años sesenta, las reservas se habían liquidado completamente por causa de la inflación.

**Gráfico 5.** Ingresos y egresos de la Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos (pesos constantes: 1997)



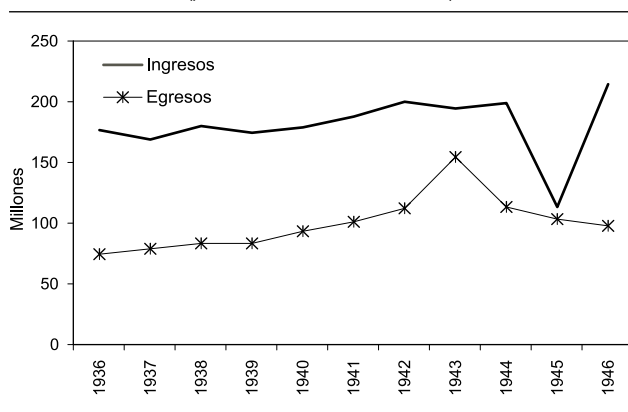
Fuente: Anuarios Estadísticos, Cordones Alcoba (1946), R. Cheroni (1949), J. Kniel (1964).

Otra de las cajas importantes que atendía al sector de trabajadores privados fue la Caja Bancaria y de la Bolsa de Comercio, creada en 1925. La característica de este organismo fue la de ser una institución gremial privada que cumple fines públicos con un patrimonio propio administrado por sus afiliados. La ingerencia del Estado en esta caja la asume el Poder Ejecutivo que designa al Presidente del Directorio y fiscaliza y controla los balances y memorias anuales. Pese a esta intervención el Estado no se constituye en garante de última instancia del servicio de pasividades.

En sus comienzos la Caja cubre a los funcionarios de la banca privada y de la Bolsa, teniendo los funcionarios de la banca oficial la opción de afiliarse a esta caja o la Civil. A partir de 1935, la afiliación a la Caja Bancaria se vuelve obligatoria para todos los funcionarios de los bancos del Estado. El financiamiento de este instituto será con el aporte patronal (12%) y obrero (5%), reintegros por servicios anteriores (6%), aporte extraordinario por ascenso y el impuesto del ½ % o anual del importe de las colocaciones, hipotecas, vales y préstamos. A su vez, se prevé por ley que, cubiertos los egresos (jubilaciones, pensiones y gastos de gestión del 5%), el excedente debía destinarse 60% a compra de títulos de deuda y 40% a construcción y adquisición de viviendas de renta.

En el gráfico 6 se puede observar la evolución financiera de la Caja Bancaria, entre 1936 y 1946. De la misma se desprende que este instituto arrojó superávits permanentes que le permitieron conformar una reserva en títulos de deuda pública, cuyos intereses alcanzaron para cubrir el servicio de pasividades hasta fines de los años treinta. A partir de este momento, si bien prosiguieron los superávits, parte de los ingresos por aportes obrero-patronales debieron destinarse a cubrir los egresos corrientes del instituto. Una de las causas fundamentales para que los intereses no alcanzaran para pagar las jubilaciones fue el excesivo número de jubilaciones por despido que debía atender el organismo. Pese a ello, la Caja Bancaria logró conformarse como un organismo previsional financieramente potente hasta comienzos de la década del noventa cuando comience la reorganización de la banca privada y se produzcan algunas quiebras bancarias.

**Gráfico 6.** Ingresos y egresos de la Caja Bancaria (pesos constantes de 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, L. Beux (1946).

Finalmente, hacia comienzos de los años cuarenta se crean dos nuevas Cajas, la Notarial y la de Trabajadores Rurales, la que absorbe la Caja de Pensión a la Vejez.

La Caja Notarial (1941) cubre a los escribanos públicos y los empleados de los mismos. El financiamiento de esta caja se realiza con un porcentaje sobre los honorarios profesionales, el montepío de los empleados y los timbres notariales que abonan los individuos que utilicen los servicios notariales.

Dentro de las causales jubilatorias especiales se establece la enfermedad o imposibilidad física del escribano o su empleado; no se incluye, expresamente, la jubilación por despido. La Comisión Informante de la Cámara de Representantes señaló en la instancia: *“el proyecto elimina [como causal] el despido o exoneración del escribano o empleado, por ser la real y efectiva causa de la anemia financiera que aqueja a cajas similares”* (DSCR, tomo 408: 124).

La Caja de Trabajadores Rurales, del Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez se crea en 1943, pero como organismo unitario recién comienza a funcionar a fines del año 1950 cuando se organiza definitivamente el fondo de trabajadores rurales. Entretanto, el fondo de servicios públicos se integra a la Caja de Industria y Comercio y el Instituto de Pensiones a la Vejez funciona independientemente.

En materia de financiamiento, éste se conformaba con los aportes obrero-patronales del sector rural y servicio doméstico y con el producido de impuestos que gravaban la propiedad inmueble, impuestos específicos a ciertos consumos (bebidas alcohólicas, combustible, etc.) e impuestos a las transacciones agropecuarias. La causal de jubilación por despido no fue reconocida a estos trabajadores. En su lugar, se estableció un seguro de desempleo de seis meses al que podía acceder el individuo (trabajadores rurales y trabajadores domésticos) solamente tres veces durante su vida laboral, de-

biendo mediar cada vez que se recibiera el amparo un plazo no menor de dos años. En la reforma de octubre de 1950 se suprimirá este subsidio por desempleo.

Como se desprende de lo señalado con relación a las últimas dos cajas, hacia la década del cuarenta las autoridades comprendieron que los costos de la causal de jubilación por despido se estaba convirtiendo en una pesada carga financiera para los organismos previsionales y no era conveniente extenderlo a los nuevos organismos.

#### I.4. ESQUEMA DE LOS RIESGOS CUBIERTOS Y DE LOS DERECHOS QUE OTORGABA EL SISTEMA

En materia de riesgos cubiertos, los principales son la vejez, la invalidez y la muerte. El sistema otorga derechos jubilatorios -frente a estos riesgos- a los afiliados y a sus descendientes directos (viuda e hijos menores de edad), en caso de muerte del titular del derecho. El afiliado accedía a la jubilación normal siempre que cumpliera dos requisitos: edad mínima y años de servicio mínimos. Estos requisitos variaban según la Caja. En la Caja Civil se fijaron estos extremos en 60 años de edad y en 30 años de servicio. En la Caja Escolar se fijó como edad mínima 45 años para la mujer y 50 años para el hombre, con un mínimo de 25 años de servicio. En la Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas los requisitos se establecieron en 50 años de edad y 30 años de servicio computado. En tanto, para la Caja Bancaria los extremos se fijaron en 60 años de edad y 30 años de servicio.

El afiliado también podía acceder a una jubilación extraordinaria en los casos de invalidez, maternidad y despido. En cuanto a la situación de invalidez, se tenía derecho a jubilación en caso de que el individuo adquiriera una imposibilidad física que le impidiera trabajar. Para acceder a este derecho se exigía al individuo que tuviera al menos diez años de servicio computados. En caso de que el individuo probara haber adquirido la invalidez en actos directos de servicio no se exigía ningún mínimo de años de servicio. El derecho jubilatorio por maternidad (“ley madre”) se estableció a favor de las mujeres que tuvieran hijos menores de edad y un mínimo de 10 años de servicio. Este derecho primero se concedió a las maestras (1923) y luego se otorgó a las empleadas de las empresas de servicios públicos y de industria y comercio (1926, 1928), extendiéndose a todas las trabajadoras en 1951.

El beneficio de una jubilación anticipada por despido se previó para las cajas del sector público en caso de supresión de cargo o exoneración, y siempre que el beneficiario tuviera más de 10 años de servicio. En la Caja de Industria y Comercio y en la Caja Bancaria se



estableció el derecho de jubilación por despido como un derecho extraordinario y que sería temporal en la medida que se presumía que el individuo en edad de trabajar, prontamente volvería a ingresar al mercado de trabajo dejando sin efecto la jubilación por despido. En los hechos, las empresas abusaron de esta causal, utilizándola como una forma de reducir sus gastos en sueldos y los afiliados lograron seguir cobrando esta jubilación accediendo a trabajos fuera del ámbito de la caja que pagaba la pasividad o trabajando en negro. Estas circunstancias provocaron importantes perjuicios económicos a las cajas, que serán analizados en la siguiente sección.

## II. EL SEGURO DE PARO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

### II.1 UNA PRIMERA FORMA DE SEGURO DE DESEMPLEO: LA JUBILACIÓN POR DESPIDO

Durante la primera mitad del siglo XX no existió un seguro de desempleo con una organización propia como el que se establecerá en el año 1958. En cambio, si existió una protección para el trabajador que perdía su empleo por la sola voluntad del empleador, no mediando delito, omisión o “notoria mala conducta” de aquél. Este derecho se estableció primero para los funcionarios civiles y, luego, se extendió al sector privado.

Para el sector público el derecho a una jubilación extraordinaria por despido se estableció en 1904, cubriendo a los afiliados a la Caja Escolar y a la Caja Civil. El derecho se adquiría en caso de supresión de cargo o cese del funcionario (exoneración) que no fuera motivado por mala conducta del mismo, y siempre que tuviera 10 años de servicio previo. Al momento de justificar este derecho en el Parlamento se sostuvo que: *“no sería justo, ...que el funcionario que durante este tiempo ha cumplido debidamente las tareas de su destino y pagado los descuentos (montepíos)..., quedara en la condición del que ha sido separado de su cargo por omisión o delito”* (DSCR, tomo 173: 207).

En el sector privado una primera manifestación de un derecho a seguro de desempleo se les reconoce a los trabajadores al crearse la Caja de Servicios Públicos y de Sociedades Anónimas (1919, 1928) y la Caja Bancaria (1925). En ambos casos, se estableció que los empleados y obreros con más de 10 años de servicio que fueran despedidos por las empresas sin que hubiera habido delito, omisión o notoria mala conducta, tendrían derecho a percibir una jubilación permanente cuyo monto dependería del número de años computados en la respectiva entidad.

Tanto en el sector público como en el sector privado se consideró que este derecho era extraordinario y de

uso temporal en la medida que el individuo cesado en el trabajo, luego se reinsertaría al mercado laboral y al acceder a un nuevo empleo dejaría de percibir este beneficio. Como se ha señalado antes, en los hechos ello no ocurrió, ya que quien accedía al derecho procuraba no perderlo, ya fuera consiguiendo un trabajo fuera del ámbito de cobertura de la respectiva caja o trabajando en negro. A su vez, este régimen jubilatorio especial fue aprovechado por las empresas para bajar los costos salariales despidiendo trabajadores con sueldos altos.

### II.2 EL SEGURO DE PARO

El primer régimen de seguro de paro se estableció en la Caja Bancaria (1927) con la reforma del derecho de jubilación por despido. Esta modificación se debió a que los bancos abusaban del derecho, cesando trabajadores con sueldos altos y contratando personal nuevo por un salario menor. En el nuevo diseño se distinguió el caso del empleado que tuviera menos de 10 años de servicio y aquel que sobrepasare dicho límite. Si el empleado no alcanzaba a computar 10 años de trabajo, entonces la institución bancaria que diera el cese sin causa justificada debía entregar a la caja un mes de sueldo por cada año trabajado, que le sería entregado al empleado mensualmente y siempre que no ingresase a un cargo que diese derecho a jubilación. En cambio, en caso de que el empleado tuviera más de 10 años de servicio, el importe que debían pagar los bancos a la Caja se fijaba en un sueldo por cada año trabajado con un máximo de 15 sueldos. Este dinero ingresaba a la Caja, comenzando de inmediato a pagarse al cesado una jubilación permanente por despido.

Respecto de la Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos, en el año 1934 se reformula el beneficio estableciéndose un régimen de seguro de paro propiamente dicho, que se denominará “subsidio de desocupación”; este, posteriormente, se extenderá a los afiliados a la Caja Civil y Escolar (1940). Independiente de este beneficio limitado en el tiempo (un año de subsidio), se mantendrá la jubilación por despido para aquellos afiliados mayores de 40 años y con más de 10 años de servicio. Tenían derecho al subsidio de desempleo aquellos empleados amparados por la caja que, contando con un mínimo de 10 años de servicio y teniendo menos de 40 años de edad, fueran despedidos, no mediando delito, omisión o culpa grave. Para poder cobrar el subsidio (por el plazo de un año), el trabajador despedido debía inscribirse en una de las bolsas de trabajo cuya creación fue prevista por la misma ley. Se buscaba con este mecanismo devolver a la actividad a los afiliados jóvenes; pero, en la práctica, las bolsas no llegaron a organizarse debido a la fuerte oposición patronal que consideró que tener que recurrir a dichas bol-

sas para contratar trabajadores era limitar el derecho de libre contratación que defendían. Dentro de este nuevo régimen se habilitó al directorio de la caja a prorrogar el beneficio por otro año en caso de crisis económica.

Con relación al fracaso del “subsidio por desocupación”, el diputado Amical Vasconcellos, en julio de 1953, señalaba:

*“el funcionamiento del artículo 18 bis, apartado C) de la ley de 11 de enero de 1934 ha sido una experiencia desastrosa, lamentablemente en nuestro país, porque las bolsas de trabajo que preveía esa ley – que tendía mediante esta disposición especial a ir buscando un sistema de seguro de desocupación rudimentario para aquellos afiliados que tuvieran una edad menor de cuarenta años-, no funcionaron nunca en la forma integral en que debieron haberlo hecho. De tal manera que el Parlamento en muchas oportunidades y mediante leyes sucesivas tuvo que ir prorrogando la situación de personas que se encontraban gozando de ese beneficio, pero que, por el contrario, no tenían la obligación de presentarse por no estar funcionando las bolsas de trabajos que les fueran ofrecidas” (DSCR, tomo 499: 278).*

En definitiva, esta primera organización del seguro de desempleo fracasará y continuará funcionando la causal de jubilación por despido, con el consiguiente costo que significaba a las cajas tener que servir una jubilación de por vida a una persona relativamente joven que no había realizado todos los aportes normales de cualquier otro trabajador que accedía a la jubilación tras treinta años de aportes.

### II.3 CONSECUENCIA FINANCIERAS PARA LAS CAJAS DEL DERECHO DE JUBILACIÓN EXTRAORDINARIA POR DESPIDO

El derecho de jubilación por despido se estableció como una causal extraordinaria y transitoria para

acceder a una pasividad. Se entendió que la persona que perdía el empleo debía tener cierta cobertura, la cual prontamente quedaría sin efecto al acceder el individuo a otro empleo. En los hechos ello no sucedió en la medida que aquella pasividad, en principio transitoria, se transformó en permanente con los consiguientes perjuicios económicos para los organismos previsionales. Hacia 1912, las autoridades de la Caja Civil señalaban que el 38% de las jubilaciones servidas por el instituto era por la causal de supresión o exoneración (cese) de cargo. Y este porcentaje iría en aumento, en la medida que en los siguientes años más del 60% de las jubilaciones acordadas eran por estas causales. En definitiva, pese a que no se puede cuantificar concretamente el costo que significaba pagar estas jubilaciones extraordinarias por despido, queda claro que la erogación de las mismas era considerable dados los limitados ingresos de la Caja Civil.

Respecto de las cajas que brindaban cobertura a los trabajadores de la actividad privada (Industria, Comercio y Servicios Públicos y Bancaria), sí se puede cuantificar el costo del servicio de la jubilación por despido. En el gráfico 7a se puede observar el progresivo incremento de los jubilados por esta causal, que de 9% en 1921 pasan a representar el 52% del total de jubilados de la Caja de Industria y Comercio hacia el año 1932. Este incremento repercute en los egresos por jubilaciones, alcanzando a representar el pago de las jubilaciones por despido 42% del pago total de jubilaciones, como se aprecia en el gráfico 7b. Es de hacer notar que desde la creación de la caja, una causal jubilatoria que se consideraba marginal, en los hechos se fue transformando en la principal vía para acceder a una pasividad. El costo que significaba financiar el derecho de jubilación por despido llevó a las autoridades a reformular los alcances del mismo.

Gráficos 7. Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos. Jubilaciones por despido (1921-1932)

Gráfico 7a. Porcentaje de jubilaciones por despido en el total de jubilaciones

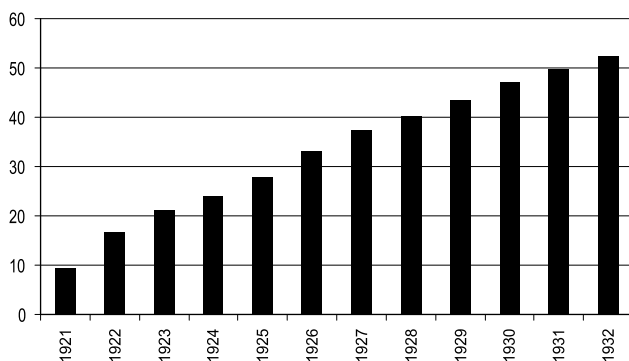
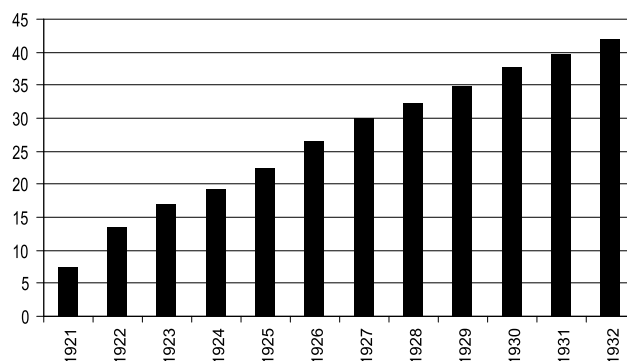


Gráfico 7b. Porcentaje del costo de las jubilaciones por despido en el costo total (estimación)



Fuente: DSCLP, Síntesis Estadística.



A principio de 1934, el directorio de la caja remite al Poder Ejecutivo sus consideraciones relativas a las reformas que se debían implementar para sanear la situación financiera del instituto. Dentro de sus propuestas estaba acotar el derecho a la jubilación por despido, procurando transformarlo en un seguro de desempleo transitorio que se compatibilizaría con bolsas de trabajo. En esta instancia el instituto señalaba que las jubilaciones por despido eran las más caras, en la medida que

*“no es lo mismo servir una pasividad a edad avanzada y después de una larga contribución al fondo, que hacerlo por anticipado y en edad temprana, cuando los aportes han sido reducidos. En relación inversa, el capital constitutivo necesario para el servicio de la renta es mucho mayor que el que se ha constituido en un breve plazo de cotización”* (DSCLP, tomo 1: 284).

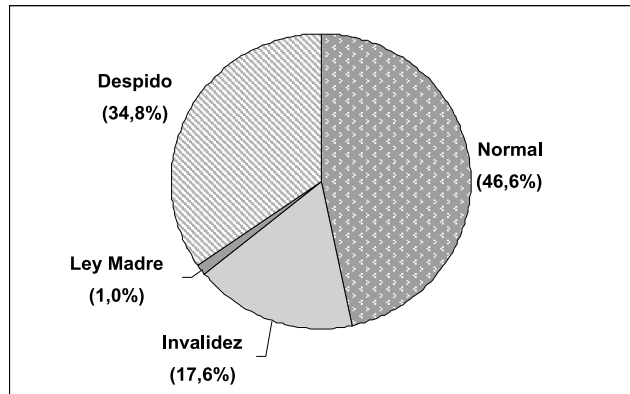
A su vez, dejaba en claro que uno de los problemas del sistema era que de una causal en principio transitoria (la desocupación), se generaba un derecho permanente (la jubilación). Esta causal es propia de un sistema de capitalización individual, en donde el

beneficiario solo *“tiene derecho a la renta del capital constituido, si incurre en despido de la empresa, y abandona por consecuencia, el fondo jubilatorio, se le reintegra su propio capital en conjunto o en forma de renta vitalicia”* (DSCLP, tomo 1: 284). Esto no sucedería en esta caja, en la medida que la pasividad que cobraría el beneficiario se fijaría como porcentaje del sueldo, pero no estaría limitada por el monto total de lo aportado, debido a que el sistema uruguayo de jubilaciones no era en la práctica de capitalización individual.

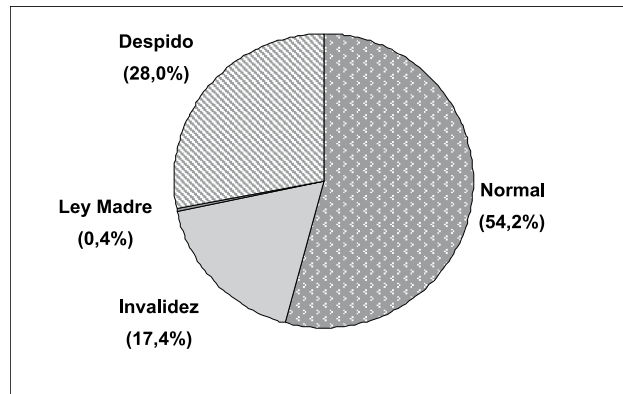
Tras las reformas de 1934, se logró en parte disminuir el peso de esta causal de jubilación. Entre los años 1938 y 1941, los jubilados por despido se reducen a un 34,8% del total de jubilados, lo que significa una caída de 17 puntos porcentuales. Asimismo, el costo de estas jubilaciones cae al 28% del total, habiendo representado un 42% del total de erogaciones en 1932. De todas maneras, el peso de las jubilaciones por despido, tanto en número como en costo, era aún significativo, comprometiendo la viabilidad futura del instituto.

**Gráfico 8.** Caja de Industria, Comercio y Servicios Públicos (1938-1941)

**Gráfico 8a.** Porcentaje de jubilaciones según causal



**Gráfico 8b.** Porcentaje de egresos por jubilaciones según causal



Fuente: Síntesis Estadística.

Por su parte, la Caja Bancaria, que había procesado en 1927 y 1943 una reformulación al derecho de jubilación por despido, igualmente en el período 1939-1945 no pudo impedir que la mayor parte de las jubilaciones correspondiese a esta causal, las cuales representaban más del 43% de los egresos por concepto de jubilaciones. Si esta caja no vio comprometida sus finanzas fue debido a que hasta fines de los treinta logró pagar el servicio de pasividades con el producido de los intereses de los títulos de deuda que tenía

capitalizados. En adelante debió destinar parte de los ingresos por aportes al pago de pasividades.

En definitiva, esta primera manifestación del derecho a la protección por desempleo tuvo un importante peso en las finanzas de las cajas de los trabajadores privados, viéndose incrementada la utilización de este derecho en momentos que el país se vio enfrentado a las crisis económicas de principios de los veinte y, principalmente, tras la crisis económica que produjo el Crack de 1929.

Gráfico 9. Caja Bancaria (1939-1943)

Gráfico 9a. Porcentaje de jubilaciones según causal

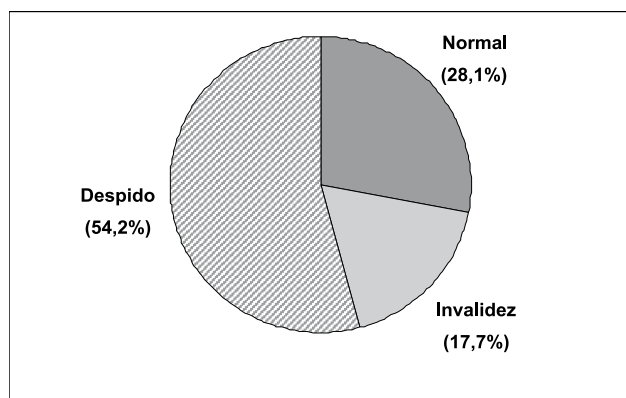
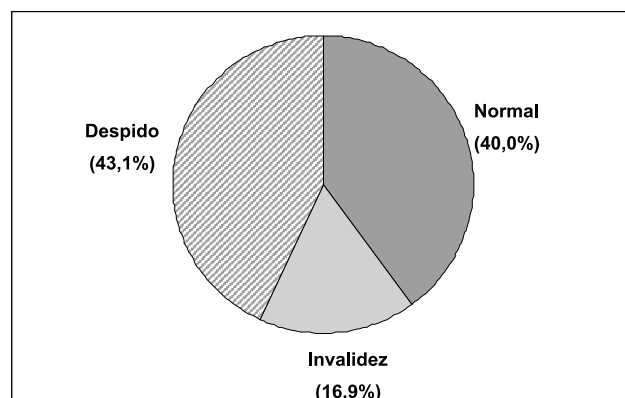


Gráfico 9b. Porcentaje de egresos por jubilaciones según causal



Fuente: Síntesis Estadística, L.Beux (1946).

## CONSIDERACIONES FINALES

El sistema de jubilaciones uruguayo comienza a constituirse en el tránsito del siglo XIX al XX, con el objetivo de cubrir los riesgos asociados a la vejez, invalidez, muerte y desempleo. El mismo se estructura en base al financiamiento por capitalización de aportes, que en los hechos se desvirtúa por la extensión de derechos y el abuso que de los mismos hicieron tanto el Estado, como las empresas y los beneficiarios. Ello lleva a que a los pocos años de funcionamiento, el mismo se torne financieramente insostenible.

Uno de los derechos que más golpeó la ecuación financiera de varias cajas (Civil y Escolar, Industria y Comercio, Bancaria) fue la denominada jubilación por despido. Esta causal, en principio transitoria, ideada para cubrir los riesgos del trabajador que momentáneamente se quedaba sin trabajo, por abuso de los participantes del sistema se transformó en una causal de jubilación permanente, cuyo servicio afectó gravemente las finanzas de los distintos institutos. Esta situación se extenderá hasta 1958, cuando se cree el seguro de paro, para atender el problema del significativo desempleo que se observaba debido al estancamiento económico del país.

## NOTAS

- Un estudio pormenorizado de las "clases pasivas" y de la evolución institucional en el Uruguay se encuentra en Sienna (2007).
- Además, ajeno a los retirados y los pensionistas civiles y militares, existía otra categoría de individuos a los que las autoridades, discrecionalmente, podían beneficiar con una pensión por actividades destacadas o servicios prestados al país, ya fuera por ellos mismos o por algún antepasado suyo. Estas fueron las pensiones graciables que aprobaba el Parlamento.
- Hasta que el Estado fue asumiendo su obligación de realizar un aporte por ser patrón, su contribución estuvo en el orden del 1% al 2% de lo que pagaba por concepto de sueldos y salarios, en tanto que el aporte de los trabajadores fue del 3%; luego, este aporte se incrementó al 4% (1919), 6% (1925) y 8% (1939).
- Por ejemplo, los servicios policiales contratados por particulares para espectáculos públicos o razones privadas pagaban una tasa denominada "retiro policial".
- En el año 1934, durante la dictadura del presidente Terra, las cajas autónomas del sector público Escolar y Civil, la Caja de Servicios Públicos e Industria y Comercio y el Instituto de Pensiones a la Vejez se centralizan en el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, con el objetivo de reducir los gastos de gestión y mejorar la eficiencia del sistema. Solo se logra reducir, por algunos años, los gastos de gestión, pero no se alcanza la eficiencia y racionalidad del sistema, lo que lleva a que en 1948 se elimine el Instituto de Jubilaciones y los organismos recuperen su autonomía institucional.
- El batllismo fue el sector político más dinámico del Partido Colorado que impulsó y respaldó, desde posiciones de gobierno, la política social desplegada por el Estado hasta la década del sesenta del siglo XX. Su líder indiscutido fue José Batlle y Ordoñez, que ocupó la presidencia de la República entre 1903-1907 y 1911-1915.
- A medida que nuevos sectores se van integrando a la caja, la misma va cambiando de denominación: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos (1919); Caja de Servicios Públicos y Sociedades Anónimas (1928); Caja de Jubilaciones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos (1934); Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio (1948), pasando Servicios Públicos a integrarse a la Caja Civil, debidos a que las empresas que cubría este fondo provisional habían sido nacionalizadas.
- La Caja de Trabajadores Rurales se crea en 1943, comienza a organizarse en 1947 y definitivamente se institucionaliza en 1951 cuando nace la Caja de Trabajadores Rurales, de Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez. La misma, entonces, no será analizada en el presente estudio, dado que su funcionamiento pleno se ubica fuera del período de análisis.
- Ley 8.271, artículo 4 literal F).
- La tasa de inflación anual promedio entre 1945 y 1957 fue del 9%, en tanto que la misma se situó en el 45% para los años 1958 y 1967.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Eduardo (1934), *Anales Históricas del Uruguay*, tomo V, Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos.
- ACEVEDO, Eduardo (1936), *Anales Históricas del Uruguay*, tomo VI, Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos.
- AMARANTE, Verónica; BUCHELI, Marisa (2006), "El seguro de desempleo en Uruguay", UDELAR, Montevideo.
- AZAR, Paola; BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; FLEITAS, Sebastián; GARCÍA REPETTO, Ulises; SANGUINETTI, Claudia; SIENRA, Mariana; TORRELLI, Milton (2009), *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- BARBATO, Batlle; GARBARINO, Mario (1943), *Retiros y pensiones militares*, Monografía N° 94, Facultad de CC.EE.yA., UDELAR.
- BEUX, Levy (1946), *Caja de jubilaciones bancarias*, Monografía N° 194, Facultad de CC.EE.yA., UDELAR.
- BONINO GAYOSO, Nicolás (2009), "Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay", Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica.
- CORDONES ALCOBA, Raúl (1946), *La seguridad social en el Uruguay: el problema de las jubilaciones y pensiones*, Montevideo.
- CHERONI, Rogelio (1948), *Cuadros estadísticos y comentarios sobre las Cajas de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay y Cuadro con los organismos de la seguridad social (1944 - 1945 - 1948)*, Montevideo.
- D.G.S.S. (Dirección General de la Seguridad Social) (1980), *Seguridad social en el Uruguay*, Montevideo.
- FORTUNA, Juan Carlos (1985), "El sistema de la Seguridad Social en el Uruguay", CIESU, DT 116/85.
- GARCÍA REPETTO, Ulises (2010), "El financiamiento de las Cajas (1896-2002)", ponencia presentada en las VII Jornadas de Historia Económica, AUDHE, Montevideo.
- JACOB, Raúl (1984). "Crisis y mercado de trabajo: una aproximación a la problemática de los años veinte y treinta", Montevideo, CIEDUR, Serie Investigaciones N° 16.
- KNEIT, Julio (1964), *Caja de jubilaciones de Industria y Comercio*, Monografía N° 724, Facultad de CC.EE.yA., UDELAR.
- MILLOT, Julio; BERTINO, Magdalena (1996), *Historia Económica del Uruguay, Tomo II, 1860-1910*; Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- MONTEVERDE, Manuel (1929), *Las jubilaciones: un problema nacional de trascendencia. Contribución a su esclarecimiento*, Ed. A. Monteverde & Cía.
- MONTEVERDE, Manuel (1939), *El problema de las jubilaciones*, Ed. A. Monteverde & Cía.
- NAHUM, Benjamín (coord.) (2007), *Estadísticas históricas del Uruguay. 1900 - 1950*, tomo I, Montevideo, Departamento de Publicaciones UDELAR, Montevideo.
- OIT (1955), *Los sistemas de seguro de desempleo*.
- PAPADÓPULOS, J. (1992), *Seguridad Social y política en el Uruguay*, CIESU.
- SIENRA, Mariana (2007). "La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)", Montevideo, Instituto de Economía, FCEyA, UDELAR, DT 07/07.
- TRIGO, Eloísa (1966), *La previsión social en el Uruguay. Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares*, Monografía N° 777, Facultad de CEyA, UDELAR.
- VIÉITEZ, Humberto; MINETTI, Luis (1985), *Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*, 1ª y 2ª parte, Montevideo, Instituto de Economía, División Publicaciones y Ediciones, UDELAR.
- ZANESI, Lorenzo R. (1947), *Jubilaciones y pensiones civiles*, Monografía N° 218, Facultad de CEyA, UDELAR.
- ZOLKWER, Mauricio (1959), *Evolución y concepto de la seguridad social. Sus prestaciones en el Uruguay*, Monografía N° 614, Facultad de CEyA, UDELAR.

## FUENTES

- Colección Legislativa 1825-1852, tomos I y IV, Alonso Criado, Matías.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD).
- Diario de sesiones de la Comisión Legislativa Permanente (DSCLP).
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados (DSCR).
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores (DSCS).
- Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay.
- Revista de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Servicios Públicos.
- Revista de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio.
- Síntesis Estadística.
- Memorias del Inspector General de Educación Primaria.