

**5tas. JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA**  
**ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA**  
**(AUDHE)**

Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011

**Simposio 20:**  
**Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el largo plazo**

La descapitalización de las cajas de jubilaciones en el Uruguay entre  
1943 y 1967: *“el empapelamiento de las cajas”*

**Ulises Garcia Repetto**, [ulises@iecon.ccee.edu.uy](mailto:ulises@iecon.ccee.edu.uy)  
Área de Historia Económica – IECON  
Facultad de Ciencias Sociales y Administración

## **Resumen**

Nacido a fines del siglo XIX, el sistema previsional uruguayo ha sido consignado como uno de los más avanzados en la región y señalado como un pilar del desarrollo de las políticas de protección en el país. Sin embargo, junto a estas características, las crisis financieras del sistema y las discusiones acerca del costo de la seguridad social para las finanzas públicas han tenido una presencia constante en el debate nacional.

En este trabajo se aborda la descapitalización de las cajas previsionales en el Uruguay entre 1943 y 1967, por medio del procedimiento conocido como “empapelamiento”. A través de este mecanismo el Estado colocó un alto porcentaje de su Deuda Pública Interna en las cajas previsionales, efectivizando las disposiciones legales que obligaban a los distintos organismos de seguridad social a convertir el grueso de sus superávits en reservas. Como consecuencia, los papeles públicos se transformaron en el principal componente de las reservas de las cajas. Hasta mediados de los setenta, los títulos se emitían mayoritariamente en moneda nacional y con un interés fijo. Desde mitad de los años cincuenta, el país comenzó a transitar un proceso inflacionario, que alcanzó niveles de tres dígitos durante la década del sesenta. En este escenario inflacionario y en posesión de Deuda Pública no indexada el sistema previsional en su conjunto vio evaporarse en pocos años sus reservas, convirtiéndose en una carga para las finanzas del Gobierno Central, que debió concurrir a asistirlos financieramente.

En consecuencia, la relación que se estableció entre el sistema de seguridad social y el Estado fue contradictoria. Al principio las Cajas pudieron visualizar esta relación como estabilizadora y de respaldo, pero a la larga ver atada su sostenibilidad a los vaivenes de las políticas macro y a la ecuación financiera del Estado llevaron a la bancarrota del sistema poniendo en peligro su viabilidad que ha querido ser solucionada por sendas reformas estructurales desde mediados de los sesenta (BPS, 1967; reforma de 1979; creación del sistema mixto 1996).

En este estudio se presenta nueva evidencia que permite caracterizar el sistema previsional uruguayo desde la perspectiva de sus resultados financieros, a partir de su creación. En base a esta reconstrucción, se muestra la relación que se establece entre el Estado y el sistema previsional, donde el primero participa financieramente en el sistema (contribuyente, empleador y garante del servicio de pasividades). La discusión se enfoca en mostrar cómo se licua el stock de Deuda Pública en poder de las cajas a partir del proceso inflacionario que sufrió el Uruguay desde mediados de la década del cincuenta. Ello terminó provocado desajustes de las cuentas públicas, evaporando las reservas de las cajas y convirtiendo el sistema previsional en una pesada carga para el Estado.

**Palabras clave:** Previsión Social, Desfinanciamiento, Crisis.

## Introducción

Nacido a fines del siglo XIX, el sistema previsional uruguayo ha sido consignado como uno de los más avanzados en la región y señalado como un pilar del desarrollo de las políticas de protección en el país. Sin embargo, junto a estas características, las crisis financieras del sistema y las discusiones acerca del costo de la seguridad social para las finanzas públicas han tenido una presencia constante en el debate nacional.

En este trabajo se aborda la descapitalización de las cajas previsionales en el Uruguay entre 1943 y 1967, por medio del procedimiento conocido como “empapelamiento”. Este episodio derivó en las dos grandes reformas estructurales que tuvo el sistema en el último cuarto del siglo XX (1979 y 1996). Se trata, además, de un proceso relevante por el rol que tuvo el propio Estado al acelerar el desfinanciamiento, por su impacto en la sostenibilidad fiscal del Gobierno Central y por ubicarse justamente en el período de consolidación y auge del sistema de bienestar que caracterizó el período de industrialización dirigida por el Estado en el país.

El “empapelamiento” denomina al mecanismo por el que el Estado colocó un alto porcentaje de su Deuda Pública Interna en las cajas previsionales, efectivizando las disposiciones legales que obligaban a los distintos organismos de seguridad social a convertir el grueso de sus superávits en reservas. Como consecuencia, los papeles públicos se transformaron en el principal componente de las reservas de las cajas. Hasta mediados de los setenta, los títulos se emitían mayoritariamente en moneda nacional y con un interés fijo. Desde mitad de los años cincuenta, el país comenzó a transitar un proceso inflacionario, que alcanzó niveles de tres dígitos durante la década del sesenta. En este escenario inflacionario y en posesión de Deuda Pública no indexada el sistema previsional en su conjunto vio evaporarse en pocos años sus reservas, convirtiéndose en una carga para las finanzas del Gobierno Central, que debió concurrir a asistirlos financieramente a partir de los años setenta.

El documento se organiza en siete apartados. Luego de la introducción se repasan algunos estudios sobre la seguridad social en el Uruguay. En el punto tercero se analiza la evolución de los distintos organismos de la seguridad social detallando sus características y el desempeño particular de cada instituto en el período (1896-1967).<sup>1</sup> En el apartado cuatro se examinan la normativa sancionada relativa a la manera en que los institutos previsionales debían de disponer de sus superávits. En la sección quinta se aborda el proceso de “*empapelamiento de las cajas*”, dividiendo el análisis en tres aspectos: estabilidad financiera del sistema, el proceso de empapelamiento y las relaciones entre las cajas y las finanzas del Estado. En el apartado sexto se sintetiza la evolución del sistema de seguridad social luego de 1967, en que la asistencia financiera del Estado será esencial para afrontar el pago de pasividades. Finalmente, en el punto séptimo se realizan algunas consideraciones finales sobre el tema estudiado.

---

<sup>1</sup> En este documento no se analiza a las dos cajas privadas de empleados del Jockey Club porque no se consiguieron datos continuos sobre la ecuación financiera de estos dos institutos.

## **1. Los antecedentes relativos al financiamiento y al desempeño de la seguridad social**

En el transcurso del siglo XX la seguridad social fue adquiriendo incidencia fundamental en las finanzas públicas uruguayas, pese a ello las investigaciones sobre el tema desde una perspectiva de historia económica, han sido relativamente escasas. En general, los estudios se concentran en el último cuarto del siglo XX y parten de enfoques jurídicos, sociológicos, políticos o económicos, circunscribiéndose a períodos específicos, en especial, los últimos cincuenta años cuando los desequilibrios financieros del sistema vinieron a comprometer las cuentas del Gobierno Central.

Desde el campo del derecho, los estudios se centran en el análisis de la normativa vigente, sus principios y la evolución institucional del sistema (De Ferrari, 1972; Plá Rodríguez et al., 1991). En tanto que, la sociología y la ciencia política focalizan sus análisis en el sistema en conjunto, en la acción de los actores y en la incidencia de las políticas estatales (Papadópulos, 1992; Busquets, 2005, Harriet y Bucheli (coord.), 2009).

En perspectiva económica los trabajos se ocupan del problema del financiamiento de la seguridad social. En los sesenta los análisis el tema fueron las reservas y de las propuestas de la CIDE para la reforma de las bases de la financiación del sistema (Iglesias, 1961; Vieitez Novo, 1963; CIDE, 1965). A partir de los ochenta aparecen una serie de estudios desde el Instituto de Economía que se ocupan de los desequilibrios financieros del sistema y de su viabilidad económica (Vieitez y Minetti, 1984; Coehlo, 1990; Melgar y Vigorito, 1995).

Luego de la reforma estructural de 1996, que crea el sistema jubilatorio mixto, desde el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales se han estudiado aspectos puntuales del nuevo sistema como los efectos redistributivos de la reforma, el acceso al beneficio de retiro para los cotizantes y la historia laboral, los efectos del juego político en el desfinanciamiento del sistema provisional, cuestiones de género en el acceso a la jubilación y la sustentabilidad del sistema tras la reforma (Forteza, 1999a, 1999b, 2003, 2004; Caristo y Forteza, 2003; Bucheli, corteza y Rossi, 2006).

Desde la historia económica el tema de la seguridad social en Uruguay sólo recientemente ha comenzado a ser estudiado desde el Área de Historia Económica del Instituto de Economía. Estos trabajos cubren la evolución institucional, la cobertura y los beneficiarios durante el siglo XIX y XX, la función redistributiva de la seguridad social y las transferencias desde el Gobierno Central al sistema durante el siglo XX, el seguro de desempleo y el financiamiento y los desequilibrios del sistema jubilatorio (Sienra, 2006, 2007; Azar y Bertoni, 2006; Azar, Bertino et al., 2009; Bonino, 2009; Bonino y Garcia Repetto, 2010; Garcia Repetto, 2011).

El presente documento se relaciona con uno previo relativo al financiamiento de las pasividades (Garcia Repetto, U., 2011), profundizando en el estudio de la inversión de los superávits que generaron los distintos institutos durante los años 1943 y 1967, a través del mecanismo vulgarmente conocido como: “*empapelamiento de las cajas*”.

## 2. La evolución del sistema de seguridad social: característica y desempeño (1896-1967)

### 2.1. Características generales del sistema

El sistema previsional autónomo del Gobierno Central comienza a fines del siglo XIX con la creación de la Caja Escolar (1896); aún así, la cobertura del riesgo de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) nace con el comienzo de la vida independiente del país: “*las clases pasivas*”<sup>2</sup>. Esta protección del Estado benefició a los ex combatientes de los ejércitos de la independencia y a sus viudas; luego, extendida a los oficiales del ejército y a los funcionarios civiles del Estado.

A comienzos del siglo XX y con un Estado que comenzaba abandonando su papel de “juez y gendarme” para incrementar su presencia en materia económica y social (“estado interventor”), se consideró justo racionalizar la legislación en materia previsional para los empleados públicos abandonando la práctica política de conceder los beneficios previsionales, puntualmente, con aprobación legislativa. En adelante, con la creación de las primeras cajas de jubilaciones en el sector público y, posteriormente, con la organización de las cajas del sector privado, todo aquél que se encontrara dentro los requisitos de la ley podía reclamar una pasividad.

El esquema de seguridad social en el Uruguay se encuadra dentro del modelo bismarkiano<sup>3</sup>, por ser preferentemente profesional -cubre los riesgos de los trabajadores cotizantes-, se financia con el aporte tripartito (trabajador, empleador, Estado) y la cuantía de la prestación tiende a ajustarse a los aportes previos del beneficiario. Con relación al modelo financiero hay que distinguir el modelo adoptado al organizarse cada instituto provisional del que funcionó en los hechos en cada uno de ellos.

En principio los modelos de financiación del sistema pueden ser: de capitalización, de reparto intergeneracional o mixto. El sistema de capitalización puede ser individual (cuenta personal) o colectivo (los aportes se acreditan a un fondo común), y se inspiran en las técnicas de ahorro en que el tiempo es esencial para acumular las reservas necesarias para asegurar la sostenibilidad del sistema. En la capitalización individual la pasividad se ajusta al monto acumulado; en cambio, en la capitalización colectiva la pasividad no necesariamente deba guardar relación con la contribución ya que para fijar la prestación jubilatoria se toman en cuenta algunos años de aporte (los últimos de la vida laboral activa o aquellos años donde los aportes fueron mayores).

---

<sup>2</sup> Un estudio detallado sobre las “clases pasivas” se encuentra el M. Sienra: *Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay* (2005).

<sup>3</sup> Los modelos de seguridad social tradicionales organizado en la Alemania de Bismark (década de 1880) y el de Beveridge (1942). El primero beneficia a los individuos que aportantes y se financia con el aporte tripartito de los trabajadores, el empleador y el Estado. El segundo modelo, en cambio, todos los individuos pueden ser beneficiarios independientemente de que hayan realizado aportes o no; en tanto que, la financiación es preferentemente del Estado (vía impuestos).

El sistema de reparto intergeneracional puede ser simple o con fondos de reserva. La característica del sistema es que las generaciones actuales sostienen el gasto en pasividades de las generaciones anteriores. En el reparto simple los ingresos (aportes e impuestos afectados) deben cubrir las pasividades y en caso de déficit el Estado asiste financieramente al instituto por ser el garante último de la seguridad social. En el sistema de reparto con reservas se atienden los gastos en pasividades pero se prevé la conformación de una reserva técnica que cubre los desajustes ocasionales.

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

En el caso uruguayo las principales cajas jubilatarias reunidas en el Banco de Previsión Social<sup>4</sup> (Caja Escolar, 1896; Caja Civil, 1904; Caja de Industria y Comercio, 1919; Caja Rural, Domésticos y Pensiones a la Vejez, 1950<sup>5</sup>), así como las cajas estatales centralizadas (Caja Militar, 1911; Caja Policial, 1974) adoptan al momento de creación al crearse el modelo de capitalización colectiva pero en los hechos –debido a defectos estructurales del sistema y a las sucesivas crisis financieras- terminaron actuando en términos del modelo de reparto intergeneracional simple muy dependiente de la asistencia del Estado. En el caso de las cajas profesionales privadas (Caja Bancaria, 1925; Caja Notarial, 1941; Caja de Profesionales Universitarios, 1953) el modelo financiero fue el de capitalización colectiva pero lentamente fueron derivando a un modelo de reparto con fondos de reserva.

Hacia el año 1996, debido a los desajustes financieros del BPS se realiza una reforma adoptando el modelo mixto (reparto y capitalización) con la creación de las AFAP's.<sup>6</sup> El sistema de reparto de solidaridad intergeneracional queda a cargo del BPS; en tanto que, el sistema de capitalización por ahorro individual es administrado por las AFAPs. Esta reforma “priorizó la búsqueda de un sistema sustentable, bajo la promesa de mejores prestaciones futuras”<sup>7</sup> con el objetivo de que el beneficiario percibiera una pasividad que se ajustara al aporte realizado durante los años de trabajo.

## ***2.2. Desempeño del sistema***

La evolución económico-financiera de las distintas cajas fue dispar entre 1896 y 1967, con institutos que gozaron de estabilidad financiera y acumularon reservas y otros cuya inestabilidad financiera y déficits impidieron su capitalización requiriendo la asistencia financiera del Estado.

---

<sup>4</sup> El Banco de Previsión Social (BPS) es crea en el año 1967 dando cumplimiento al artículo 195 de la Constitución de 1966. El antecedente de este organismo fue el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay vigente entre 1934 y 1947.

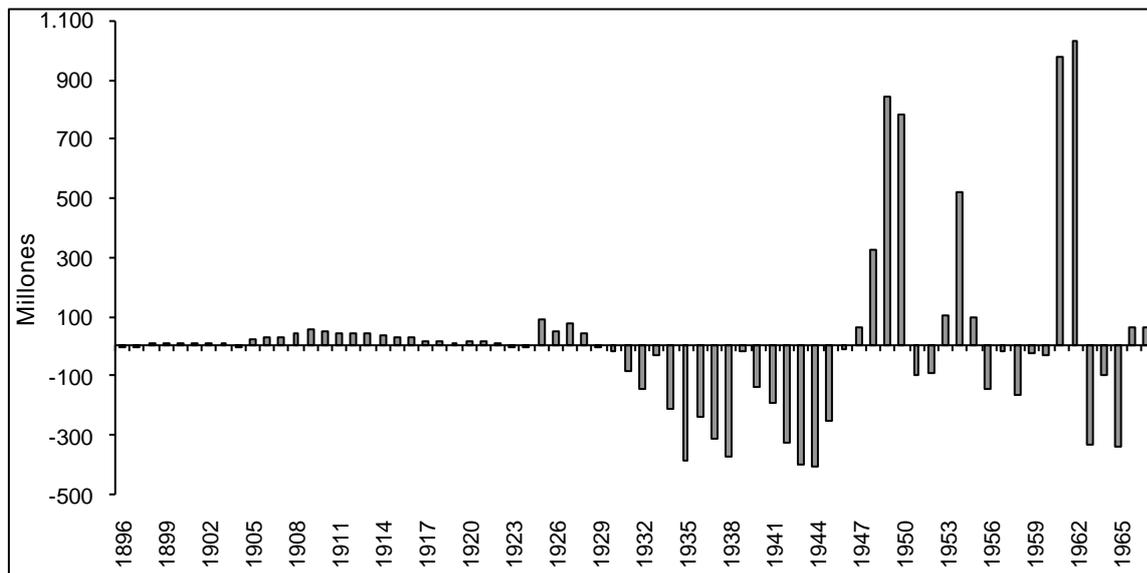
<sup>5</sup> Esta Caja se organiza definitivamente en 1950 con la reunión de tres Fondos independiente: Pensiones a la Vejez (1919), Trabajadores Domésticos (1940) y Trabajadores Rurales (1943).

<sup>6</sup> AFAP: Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional.

<sup>7</sup> P. Azar et al: *¿De quiénes, para quiénes y para qué?, Las finanzas públicas.....*, pág. 294.

Del Gráfico 1 figura la evolución del resultado financiero de la Caja Escolar<sup>8</sup> y de la Caja Civil<sup>9</sup>. Estas Cajas independientes se unifican en 1939. Hasta el año 1930 la ecuación financiera conjunta de éstas fue apenas superavitario no pudiendo conformar un stock de reservas significativa como requiere el modelo de capitalización colectiva y funcionaron en los extremos del modelo financiero de reparto simple (Caja Escolar) o de reparto con reservas técnicas (Caja Civil).

**Gráfico 1. Resultado financiero de la Caja Escolar y Caja Civil 1896-1967**  
(ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Memorias del Inspector de Educación Primaria, Boletín del Ministerio de Hacienda, Diario Oficial, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, L. Zanesi (1947), R. Cheroni(1948), E. Trigo (1966), H. Vietez y L. Minetti (1984).

En el caso de la Caja Escolar su estado deficitario se manifestó a pocos años de funcionamiento. Esto exigió que se reforzaran los ingresos destinando un importante porcentaje de la recaudación del impuesto de herencia. Aún así, a partir del año 1924 los ejercicios cierran con déficit (15 años) y la solución fue adoptada fue unificar esta Caja con la Caja Civil que asume el déficit endémico de la primera. Conjuntamente, con esta medida se refuerzan las reservas del nuevo Instituto con la emisión de deuda pública que representó 1,4 veces de los ingresos anuales totales asumiendo el Gobierno Central su servicio y amortización.

La Caja Civil, en los primeros 25 años logró magros resultados positivos y para 1930 alcanza reservas que representan los ingresos totales de un año. Entre los años 1931 y 1946 el Instituto es deficitario debido al resultado negativo de la Caja Escolar y a los bajos aportes del Gobierno Central. Hasta el año 1935 éste aportó una fija que representaba entre el 1% y el 2%

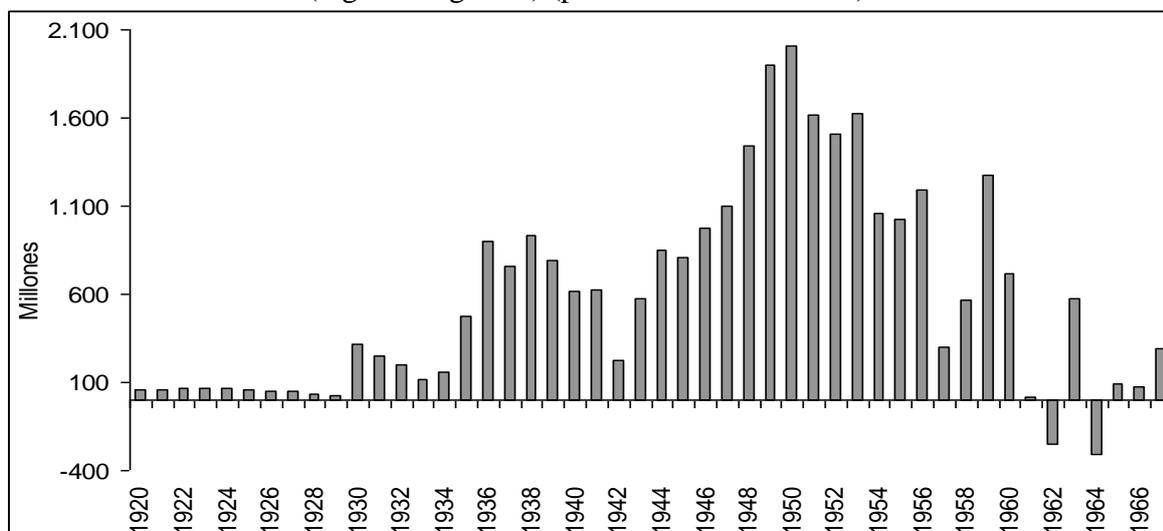
<sup>8</sup> La Caja Escolar cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) de los maestros y del resto del personal que trabaja dentro de la órbita de educación primaria estatal.

<sup>9</sup> La Caja Civil cubre los riesgos IVS de todos los funcionarios públicos (Administración Central, Gobiernos Departamentales y Entes Autónomos y Servicios Descentralizados educativos y del patrimonio industrial y comercial del Estado), quedan expresamente excluidos de la cobertura los funcionarios públicos bancarios del Estado que obligatoriamente se encuentran afiliados a la Caja Bancaria.

del total de sueldos que pagaba; luego el aporte patronal del Gobierno aumentó al 5% (1935) y 8% (1939). Por otro lado, los ingresos mejoraron por el incremento de la tasa del aporte de los trabajadores: 3% (1896) y 3,33% (1904), 4% (1919), 6% (1925) y 8% (1939). Aún así, el resultado de la Caja Civil y Escolar siguió siendo negativo por los atrasos en la acreditación de los aportes obrero-patronales por el Estado determino que las autoridades del Instituto tuvieran que caucionar<sup>10</sup> o directamente vender los títulos de deuda de reservas para atender el servicio regular de pasividades.

En el período 1947-1967 la situación financiera de la Caja Civil y Escolar se estabiliza y si bien existen años deficitarios, en conjunto, la ecuación financiera del organismo fue positivo permitiendo la recuperación de los títulos caucionados y adquiriendo nuevos papeles públicos. Esta mejoría se debió al incremento de las tasas de aportes, al aumento del número de funcionarios públicos y a que la mayoría de los organismos públicos acreditaron con mayor regularidad los aportes retenidos.

**Gráfico 2. Resultado financiero de la Caja de Industria y Comercio 1920-1967**  
(ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, E. Acevedo (1936), R. Cordones Alcoba (1946), R. Cheroni (1948), J. Kneit (1964), H. Vietez y L. Minetti (1984).

En el Gráfico 2 se observa la evolución del resultado financiero de la Caja de Industria y Comercio entre 1920 y 1967.<sup>11</sup> Este organismo fue superavitario permitiéndole acumular un importante stock de deuda pública, reserva que se vio reforzada en la década del treinta con la emisión de los Bonos de Previsión Social (1930, 1933 y 1934, por un total de \$ 31:5) que representaba 3 veces los ingresos anuales del Instituto y cuyo pago asumió el Estado. Los

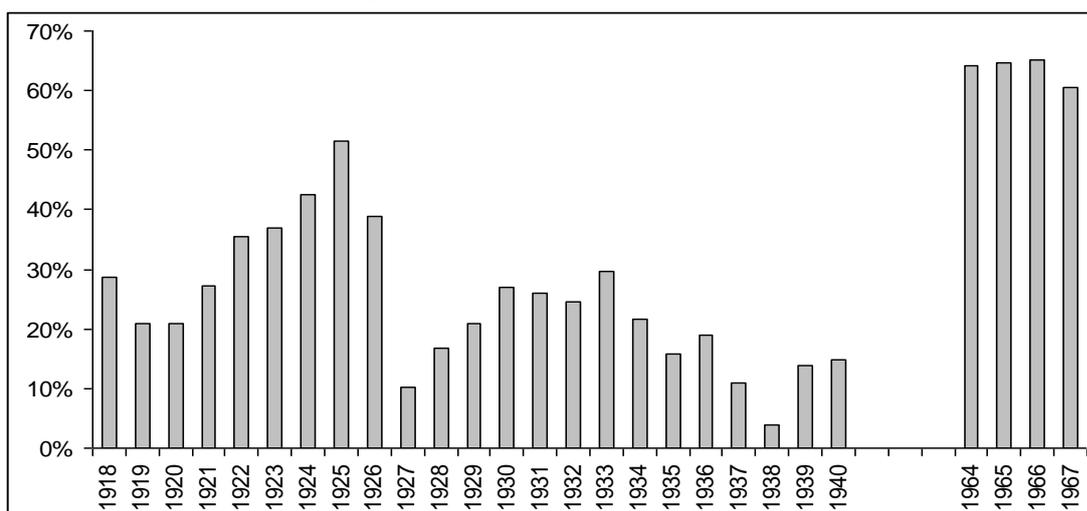
<sup>10</sup> Caución, es el procedimiento por el cual se pide un préstamo bancario contra la garantía los títulos de deuda.

<sup>11</sup> Este organismo se crea en 1919 (Caja de Servicios Públicos) cubriendo a los trabajadores de los servicios públicos (transporte, electricidad, agua corriente, etc.). En 1928 la cobertura se amplía a los trabajadores de las sociedades anónimas o empresas de "giro similar" de los sectores de industria y comercio (Caja de Servicios Públicos y de Sociedades Anónimas). En 1934, pasa a denominarse Caja de Industria y Comercio y Servicios Públicos. Desde 1948, el fondo de servicios públicos se integra a la Caja Civil y Escolar producto de las nacionalizaciones (ferrocarriles, tranvías, agua corriente) pasando a ser estos trabajadores funcionarios públicos y, entonces, la Caja pasa denominarse: Caja de Industria y Comercio.

superávits fueron producto del aumento del número de afiliados activos, al atraso en la tramitación de los expedientes jubilatorios, al aumento del salario real por efecto de los Consejos de Salarios a partir de 1945 y por el incremento de las tasas de aportes (el aporte patronal pasa del 9% al 20% y el aporte obrero pasa del 5% al 19%).

La Caja Militar creada en 1911 necesitó la asistencia financiera del Gobierno Central a poco de su instalación.<sup>12</sup> En el Grafico 3 se observa que la asistencia financiera fue permanente desde 1918, llegando a representar hasta el 50% de los egresos en 1925. Si bien no se tienen datos para cuantificar ésta entre 1940-1963 se puede intuir que la misma debió continuar. Entre 1964-1967 el porcentaje de la asistencia financiera se ubica en el entorno del 65% de los ingresos totales del organismo.

**Gráfico 3. Asistencia financiera de Rentas Generales a la Caja Militar (1918-1967)**  
(porcentaje sobre los ingresos)



Fuente: Anuarios Estadísticos, B.Barbato y M. Garbarino (s/f), H. Vietez y L. Minetti (1984)

Dentro de las causas del desfinanciamiento de la CM cabe mencionar el menor plazo de cotización (25 años de servicios efectivos) y al acceso automático de sus beneficiarios al grado inmediato superior para el cálculo de la pasividad. Además, el principal ingreso del organismo era el montepío (3%) asumiéndose que la asistencia económica estatal fuera imprescindible ya que el Estado no aportaba por los sueldos que abonaba y debido a la calidad profesional y servicio que prestan sus afiliados al Estado.

La Caja Bancaria (1925)<sup>13</sup> se caracteriza por ser una institución previsional privada de carácter gremial con patrimonio propio. El Estado participa en el organismo designando al Presidente del Directorio, al tiempo que fiscaliza y controla los balances y memorias anuales.

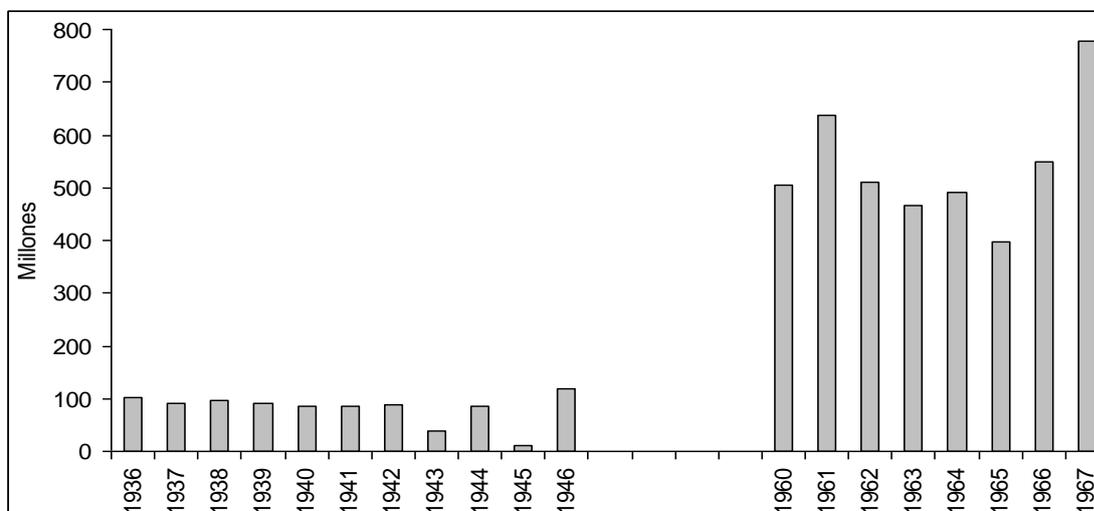
<sup>12</sup> En un principio este instituto atendía el pago de las pensiones de las viudas y de los hijos de los oficiales fallecido, extendiéndose a los causahabientes de la tropa a partir del año 1919. Con relación a los retirados militares sus pasividades se seguirán pagando con cargo a Rentas Generales. Será recién en 1960 que el pago de lo retirados militares pase a la órbita de la Caja Militar.

<sup>13</sup> En sus comienzos la Caja cubría a los funcionarios de la banca privada y de la Bolsa de Valores, teniendo los funcionarios de la banca oficial la opción de afiliarse a este Instituto o la Caja Civil. A partir de 1935, la afiliación a la Caja Bancaria se vuelve obligatoria para todos los funcionarios de los bancos del Estado.

Pese a esta injerencia el Estado no se constituye como garante de última instancia del servicio de pasividades. La principal fuente de ingresos del organismo es el aporte obrero-patronal (el aporte patronal pasa del 12% al 21% y el aporte personal pasa del 5% al 16,5%) y la contribución estatal es modesta al afectar sólo el producido de un impuesto de tasa reducida sobre el saldo de las colocaciones.

El resultado financiero del organismo (Gráfico 4) fue superávitaro permitiendo la acumulación de reservas y la diversificación de inversiones (inmuebles, préstamos de vivienda, etc.) autorizadas por distintas leyes.<sup>14</sup> Inclusive, el aumento de reservas en la primera mitad del siglo se logró pese al costo que significara la causal de “jubilación por despido”, que llegando a representar 43% de los egresos del Instituto hacia el año 1945.<sup>15</sup> Estas diversificación de inversión permitió que en 1966 las reservas se distribuyeran de la siguiente manera: 44% préstamos hipotecarios para vivienda, 41% deuda pública, 8% explotación forestal y 6% inmuebles.<sup>16</sup>

**Gráfico 4. Resultado financiero de la Caja Bancaria 1936-1946 y 1960-1967**  
(ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, L. Beux (1946), H. Recouso (1967), H. Vietez y L. Minetti, (1984)

En definitiva, esta Caja se financia principalmente con el aporte obrero-patronal y adoptó el modelo financiero de capitalización colectiva a la cual se ajustó relativamente bien hasta principios de la década del cuarenta. Luego, se siguieron acumulando reservas pero la Caja se ajustó más a un modelo financiera de reparto con reservas técnicas que a un modelo de capitalización colectiva.

<sup>14</sup> Esta Caja pudo diversificar sus inversiones. En un principio se le autorizó invertir el 60% en deuda pública y el 40% en inmuebles de renta, éste último porcentaje se elevó al 50% en 1947. A partir de 1954 se autorizó que parte de sus superávits se destinaran a otorgar préstamos con garantía hipotecaria a los afiliados para la adquisición, construcción y refacción de vivienda propia.

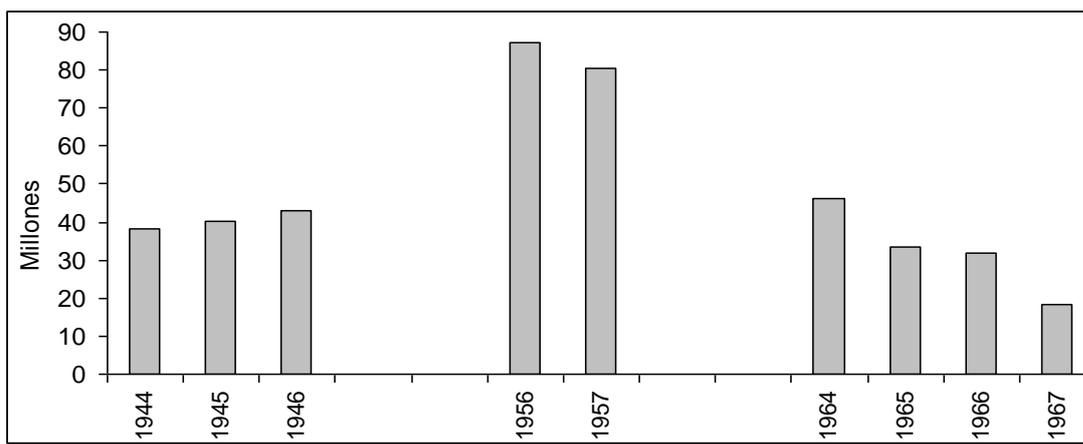
<sup>15</sup> Bonino, N. y Garcia Repetto, U: *El desempeño financiero de la seguridad social uruguaya en la primera mitad del siglo XX. El problema de la jubilación por despido*, Boletín de AUDHE, N° 9, 2010.

<sup>16</sup> Recouso, H., *El seguro social del sector bancario: Caja de Jubilaciones Bancarias*, pág. 134 a 156.

La Caja Notarial se crea en 1941, siendo un organismo paraestatal administrado por sus afiliados bajo la fiscalización y contralor del Poder Ejecutivo al que deben remitirse anualmente los balances y memorias.<sup>17</sup>. Al igual que la caja anterior el Estado no asegura el servicio de las pasividades pese a designar un miembro del Directorio. El modelo financiero adoptado fue de capitalización colectiva pero en los hechos funciona en los extremos del modelo de reparto con reservas técnicas. El financiamiento de esta caja se realiza con un porcentaje sobre los honorarios profesionales, el montepío de los empleados, los timbres notariales que abonan los individuos que utilicen los servicios notariales y el producido de las inversiones.

**Gráfico 5 Resultado financiero de la Caja Notarial 1944-1967**

(ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Vietez y Minetti (1984)

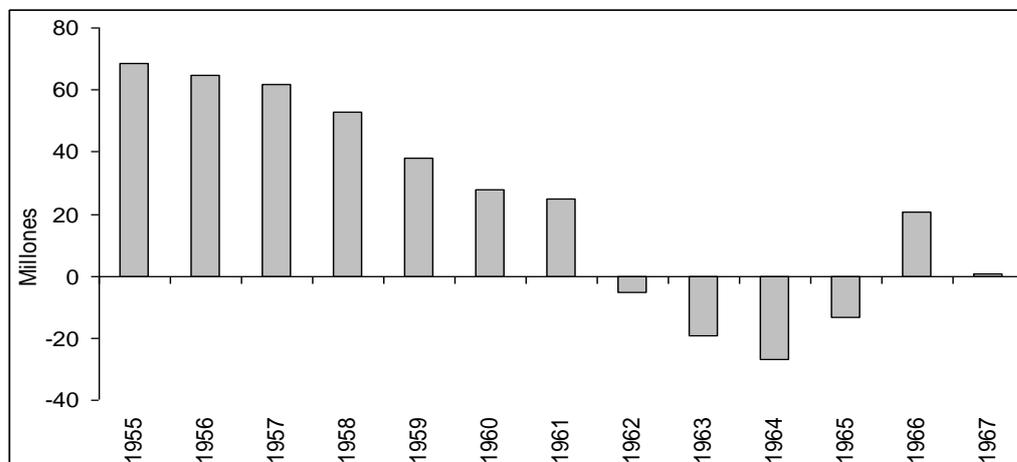
Si bien no se poseen datos para todo el período del Gráfico 5 se desprende que entre los años 1944 y 1967 el resultado financiero del instituto fue positivo. Los distintos superávits permitieron a la Caja diversificar su cartera de inversiones al disponiendo que parte se destinara a la compra de deuda pública y el resto a la construcción y compra de inmuebles para renta o para destinar a actividades forestales y ganaderas o para otorgar préstamos hipotecarios a sus asociados. En el año 1957 las inversiones de la Caja Notarial se distribuían de la siguiente manera: 58% deuda pública, 31% préstamos hipotecarios, 11% inmuebles.

El último universo de individuos que acceden a la jubilación son los profesionales universitarios con la creación de la Caja de Profesionales Universitarios (1954). Éste se constituye como organismo gremial administrado por sus afiliados y con control y fiscalización del Estado, aún cuando el Estado no se compromete como garante último del servicio de pasividades. El modelo financiero adoptado es capitalización colectiva pero en los hechos ha funcionado en los extremos del reparto intergeneracional con reservas técnicas. Los principales ingresos son el aporte de los afiliados y el producido de ciertos tributos que guardan relación con la actividad profesional de los profesionales. Con el objetivo de capitalizar al instituto se previó que durante los primeros 5 años sólo se reconocerían derechos a la jubilación y pensión en casos extraordinarios (incapacidad, mayores de 65 con cotización

<sup>17</sup> Este organismo cubre los riesgos IVS de los escribanos públicos y de sus empleados.

mínima de 3 años, etc). En los hechos al cabo de los cinco años la capitalización efectiva era de 1/3 de la estimada. Esta circunstancia y ciertas imprecisiones llevaron a las modificaciones de 1961 que mejoraron la recaudación y se aumentó las tasas de aportes, que pasan de entre 5%-7% al 9%-17%.

**Gráfico 6. Resultado financiero de la Caja de Profesionales Universitarios 1955-1967**  
(ingresos-egresos) (pesos constantes: 1997)



Fuente: Anuarios Estadísticos, Z.Mallo et al. (1973), H. Vietez y L. Minetti (1984)

El Gráfico 6 resume la evolución del resultado financiero de este organismo. Del mismo se desprende que los superávits sólo se alcanzaron en los primeros 7 años cuando los pasivos eran pocos, en los siguientes cuatro años el resultado financiero fue negativo debido al incremento del número de pasivos tras la reforma de 1961. Luego, los superávits se suceden pero estos son reducidos será recién en la década del noventa que la Caja logre capitalizarse y diversificar sus inversiones: préstamos personales, forestación e inmuebles.

En definitiva, sin perjuicio de los principios de justicia social y equidad que inspiraron el sistema de seguridad social en el Uruguay y la gama de riesgos cubierto (invalidez, vejez, sobrevivencia, desempleo, etc.), si el análisis se focaliza en la evolución económico-financiero del sistema en su conjunto parecería indicar que las estimaciones sobre el funcionamiento del sistema no se basaron en cálculos realistas desde el punto de vista actuarial y el objetivo de afinar el sistema dentro del modelo de capitalización colectiva no se alcanzó. En los hechos el sistema se manejó dentro de los extremos del modelo financiero de reparto intergeneracional simple o con reservas técnicas, dependiendo de la salud financiera de la caja en cuestión.

### 3. Normativa sobre la inversión de reservas

El modelo financiero en que se inscribió el sistema jubilatorio y pensionario uruguayo hasta la reforma de 1996 fue el de capitalización colectiva. En este modelo el ahorro, el transcurso del tiempo y los balances actuariales periódicos eran los elementos esenciales para conformar el stock de reservas necesarias para asegurar la sostenibilidad del sistema.

En el caso uruguayo desde los inicios las cajas estatales<sup>18</sup> estaban obligadas a destinar los “sobrantes permanentes”, exclusivamente, en “títulos de renta nacional o que tengan la garantía subsidiaria del Estado, de manera que produzcan un mayor y más seguro interés y la más frecuente capitalización”.<sup>19</sup> La idea que manejaron las autoridades al disponer la inversión en papeles públicos, aún cuando los rendimientos de estos valores fueran menores a papel privados, fue asegurar la calidad de la inversión al contar con el respaldo del Estado.

Con posterioridad distintas normas fueron ampliando las opciones de inversión a los préstamos a corto plazo, la inversión en inmuebles para arriendo y el préstamo de vivienda. Los préstamos a corto plazo se autorizaron a partir de 1933 y se realizaba, preferentemente, a organismos públicos aprovechando las tasas de interés bancario que eran superiores al interés de la deuda pública.<sup>20</sup>

En los cincuenta se autorizan la inversión en la construcción de viviendas para arrendar a sus afiliados activos y pasivos. El capital que se podía destinar variaba según la caja: 40% de las reservas de Caja Rural, Domésticos y Pensiones a la Vejez y el 25% de las reservas en el caso de la Caja Civil y Escolar y de la Caja de Industria y Comercio.<sup>21</sup> Luego, desde mediados de los cincuenta se autorizó que parte de los superávits anuales se destinara a préstamos de vivienda (adquisición, reparación, ampliación o cancelación de gravámenes) para los funcionarios y ex-funcionarios de estos institutos y del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.<sup>22</sup> El interés anual de estos préstamos era del 3%, inferior a la rentabilidad de los papeles públicos que hacia la fecha se ubicaba en un 5% o 6%. El límite máximo de los superávits que se podían destinar a este tipo de inversión eran el 5% de los ingresos anuales en la Caja de Industria y Comercio y 3% de los ingresos anuales de la Caja Civil y Escolar, de la Caja Rural, Domésticos y Pensiones a la Vejez y de la Caja Militar. Esta línea de inversión claramente beneficiaba a los funcionarios de los organismos que podían acceder a préstamos con un interés muy por debajo de los de plaza (8%).

La normativa referente al destino a dar a los superávits de las cajas privadas gremiales (paraestatales) fue desde los inicios más diversificada debido a que el Estado no era el garante último del pago de las pasividades.

En un principio, la Caja Bancaria debía destinar el total de sus superávits a la conformación de una reserva en títulos de deuda pública. Hacia la década del cuarenta se aprueban dos modificaciones que amplían las opciones de inversión fijándose como tope mínimo de deuda pública en 50% y destinándose el restante 50% en: inversión de inmuebles de renta (1943), construcción de edificios para vender a los afiliados activos y pasivos (1947) y préstamos de vivienda propia de los afiliados activos y pasivos no pudiendo ser el interés del préstamo

---

<sup>18</sup> Caja Escolar, ley 2436 del 28/4/1896; Caja Civil, ley 2910 del 14/10/1904; Caja Militar, ley 3739 del 24/2/1911; Caja de Industria y Comercio, ley 6962 del 6/10/1919.

<sup>19</sup> Ley 6962, artículo 13.

<sup>20</sup> Ley 9154 del 3/12/1933, artículo 7 inc.2º: “Cuando las disponibilidades no tengan el expresado carácter permanente, el Directorio, por intermedio del Banco de la República, podrá invertirlos en préstamos hasta por un año, con caución de valores públicos”.

<sup>21</sup> Ley 11617 del 20/10/1950, artículo 5 lit.B y ley 12761 del 23/8/1960 artículos 81 y 140.

<sup>22</sup> Ley 12108 del 21/5/1954 y ley 12707 del 9/4/1961.

menor al 5% anual (tasa similar a los de los papeles públicos). Finalmente, en el año 1960 se mantienen estas opciones de inversión de reservas, ampliándose a explotaciones forestales, pero eliminándose los topes.<sup>23</sup>

Para la Caja Notarial se dispuso que el 100% de las reservas se mantuvieran en deuda pública (1941). Luego, en 1943 se dispuso que también pudieran destinarse los superávits permanentes en la adquisición de inmuebles y en préstamos hipotecarios pero sin fijar tope alguno. Esta libertad permitió al instituto diversificar sus inversiones desde un comienzo, invirtiendo en explotaciones forestales y agropecuarias a partir de la década del cincuenta.<sup>24</sup>

Respecto de la Caja de Profesionales Universitarios su ley de creación (1954)<sup>25</sup> estableció que los “sobrantes permanentes” debían aplicarse preferentemente para la compra de títulos de deuda (70%), quedando un resto para adquirir o construir edificios con destino casa-habitación a ser arrendadas preferentemente a sus afiliados (20%) o para otorgar préstamos hipotecarios para la compra de vivienda propia de sus afiliados (10%).

#### **4. El proceso de “empapelamiento de las cajas” (1943-1967)**

##### **4.1. La relativa estabilidad financiera de las cajas**

En el año 1943 se regresa a la legalidad democrática luego de los 13 meses que duró el denominado “golpe bueno”. Durante el año previo se había aprobado la Constitución de 1942 que dejó sin efecto la institucionalidad política instituida tras el golpe de estado de 1933.<sup>26</sup> Con el regreso de la democracia la nueva legislatura inicia una investigación sobre irregularidades en el Instituto de Jubilaciones del Uruguay.<sup>27</sup> En esta investigación, que dura 5 años, se constata desorganización administrativa, atraso en la tramitación de expedientes de pasividades<sup>28</sup>, falta de control y fiscalización y a la existencia de adeudos millonarios de aportes por parte de las empresas privadas y el Estado. Si bien esta investigación nunca llega a término la misma se cierra a fines del año 1947 con la aprobación de un aumento jubilatorio y la supresión del Instituto de Jubilaciones del Uruguay, recobrando las distintas cajas estatales su autonomía institucional (Caja Civil y Escolar, Caja de Industria y Comercio y Caja Rural, Doméstico y Pensiones a la Vejez).

---

<sup>23</sup> Ley 7830 del 14/5/1925, artículo 10; ley 10331 del 29/1/1943, artículo 10; ley 10971 del 29/10/1947, artículo 7; ley 12088 del 22/12/1953, artículo 1; ley 12346 del 13/12/1956, artículo 4; ley 12815 del 20/12/1960, artículo 25.

<sup>24</sup> Ley 10062 del 15/10/1941, artículo 11 literal F); ley 10397 del 13/2/1943, artículo 1.

<sup>25</sup> Ley 12128 del 13/8/1954, artículo 22.

<sup>26</sup> En marzo de 1933 el Presidente Gabriel Terra (perteneciente al ala derecha de la agrupación política batllista, mayoritaria dentro del Partido Colorado) da un golpe de estado, contando con el apoyo del Partido Nacional. Este golpe determinó que el batllismo se dividiera en terristas y batllistas, éstos últimos dejan de participar de las instituciones representativas surgidas de la Constitución 1934, hasta las elecciones de 1942. En la Constitución de 1934, el terrismo (sector del Partido Colorado) y el herrerismo (sector mayoritario del Partido Nacional) acuerdan y se aseguran la coparticipación político-institucional en el Poder Ejecutivo (2/3 de los ministros para la agrupación ganadora y 1/3 para la agrupación perdedora) y en el Poder Legislativo (senado del “medio y medio”, 15 senadores para cada una de las listas mayoritarias de los partidos mayoritarios).

<sup>27</sup> El Instituto de Jubilaciones del Uruguay se crea en 1934 y reúne en un solo instituto las distintas cajas estatales del sistema: Caja Escolar, Caja Civil, Caja de Industria y Comercio e Instituto de Pensiones a la Vejez.

<sup>28</sup> Más de 30.000 expedientes de pasividades sin resolución (algunos con más de 10 años de iniciados); siendo el número total de jubilaciones y pensiones efectivas de 99.000.

Tras este período de transición (1943-1947) en que se analizan la situación económica-financiera de las cajas estatales, se les devuelve la autonomía y se diversifican las opciones de inversión de las cajas paraestatales (bancaria y notaria); a partir de 1948 comienza para todo el sistema seguridad social un período de relativa estabilidad financiera con la sucesión de superávits que provoca el aumento de las reservas.

Varias fueron las causas que mejoraron la ecuación financiera de los institutos. Primero, se suceden los aumentos de las tasas de aportes obrero-patronales mejorando los ingresos genuinos de los organismos. En segundo término, se procurará limitar las erogaciones que provocaban las denominadas “*jubilaciones por despido*”.<sup>29</sup> Tercero, se prosiguió con la práctica de retrasar la tramitación de expedientes de solicitud de pasividades para que los gastos ajustaran al volumen de ingresos efectivos. Finalmente, se adopta la practica retener el pago de ciertos beneficios a los pasivos (beneficio de retiro, prima por antigüedad, etc.). Todas estas acciones permitirán generar un superávit que en gran medida se destinará a la compra de Deuda Pública, quedando un saldo variable en cada Caja para destinar a diversificar la gama de inversiones: construcción de viviendas para pasivos y activos, préstamos de vivienda para funcionarios y exfuncionarios y préstamos a organismos públicos y semipúblicos a corto plazo (1 año) contra la garantía de títulos de deuda.

Del análisis de la evolución de la ecuación financiera de las principales cajas (ver gráficos anteriores) surge que los resultados de los distintos organismos fueron positivos durante el período comprendido entre 1948 y 1967. Estos resultados positivos se dieron en un escenario en que la economía del país crecía a instancias de la aplicación de políticas industriales de sustitución de importaciones (ISI) y se profundizaban las políticas de redistribución del ingreso. Durante el período el PBI crece a una tasa promedio anual del 3% (t.a.a.), en tanto que el empleo también muestra una tasa de crecimiento significativa: 4% (t.a.a.) para el sector público, 2,5% (t.a.a.) para la industria, etc.<sup>30</sup>

Del Gráfico 7 se desprende que entre los años 1945 y 1967 el salario medio real se situó por encima de la prestación media del “Sistema BPS”<sup>31</sup>. Ello significó que los ingresos por concepto de montepío fueron relativamente superiores a los egresos por jubilaciones y pensiones. Si bien en los primeros años (1945 a 1948) se observa una caída de la prestación por el efecto acumulado de la rebaja de las jubilaciones (50%) del año 1934 y a la incorporación a la Caja de Industria y Comercio de sectores con menores salarios y menores pasividades. Luego, a partir de 1948 la pasividad media real comienza a recuperarse y pasa a evolucionar de manera acompasada con el salario medio real durante la década del cincuenta en un escenario económico donde la inflación gana protagonismo.

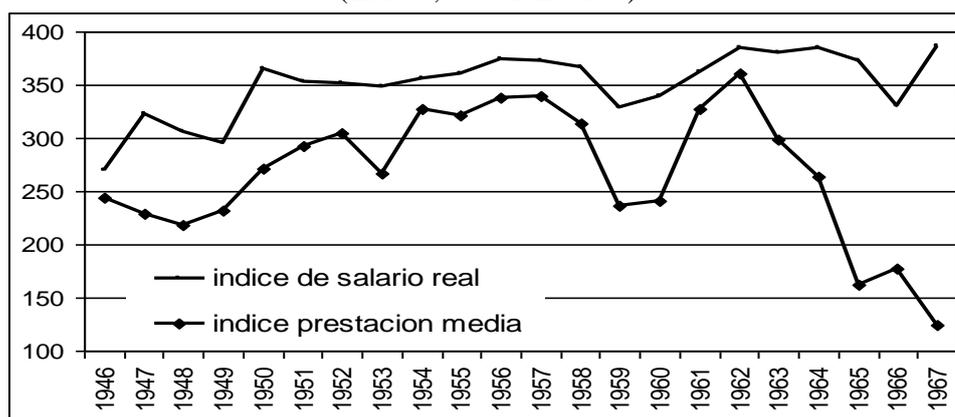
---

<sup>29</sup> Sobre el impacto de las “*jubilaciones por despido*” en la ecuación económica financiera de las cajas durante la primera mitad del siglo XX consultar el trabajo de N. Bonino y U. Garcia Repetto(2009).

<sup>30</sup> En el sector industrial entre 1947-1959 la tasa de empleo fue del 6% (t.a.a.), en momento en que se profundizaron las políticas de la ISI.

<sup>31</sup> El “Sistema BPS”, comprende a las Cajas: Civil, Escolar y de Servicios Públicos; de Industria y Comercio; de Trabajadores Rurales y Domestico y Pensiones a la Vejez.

**Gráfico 7. Prestación real promedio del “Sistema BPS” y salario real 1945-1967**  
(Índices, base 1920=100)



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

Pero cuando el proceso inflacionario impacte más en el ingresos medio de los pasivos será en los años sesenta cuando la suba de precio en promedio se ubique en el 51%. En esta coyuntura los trabajadores del sector privado contarán con la acción de los sindicatos y el mecanismo de los Consejos de Salarios para defender sus ingresos. En tanto que, los funcionarios públicos, también por la movilización sindical, lograron que las autoridades estatales atendieran sus reclamos de aumento salarial. Distinto fue el caso de los pasivos que no lograron mantener el poder de compra de su pasividad y vieron como se deterioraba año tras año sus ingresos por efectos de la inflación y sólo alcanzan a detener la caída e, inclusive, lograron cierta recuperación en los año electorales (1954, 1962 y 1966).

Otra de las causas del buen desempeño de las cajas fue consecuencia del reiterado incremento en las tasa de aportes obreros-patronales. Estos incrementos se sancionaron al otorgarse nuevos derechos (ejemplo: beneficio de retiro, 1951/1953), se reformulen derechos jubilatorios previos (seguro de paro, 1958); o, se concedan aumentos de pasividades.<sup>32</sup>

En la Caja Civil y Escolar del Cuadro 1 se puede observar el importante incremento del aporte patronal estatal que pasa del 5% (1935) al 20% (1967), para luego comenzar a descender. En tanto que, el aporte de los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales siempre se situó por encima de la tasa del aporte patronal del Gobierno Central, debiendo cargar los entes con un gravamen superior para solventar en parte las erogaciones que significaba la jubilación de los funcionarios públicos en general. Por su parte, los aportes personales también se incrementaron siendo financiados los nuevos beneficios por los propios trabajadores a los que se le aplicaban montepíos de escala progresiva, o sea que los trabajadores con mayores salarios debían soportar una mayor gravamen atendiendo a la mayor capacidad contributiva aplicándose el principio de redistribución del ingreso, que en el caso se practicaba desde los trabajadores activos hacia los pasivos.

<sup>32</sup> Los aumentos de las pasividades durante este período se otorgaron por ley en los siguientes años: 1947, 1950, 1954, 1957, 1960, 1961, 1962 y 1966; concediendo muchos de estos aumentos en años electorales.

**Cuadros 1. Aportes obrero- patronales de la Caja Civil y Escolar 1928-1972**  
(en porcentaje)

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

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

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

Las tasas de aportes de la Caja de Industria y Comercio (Cuadro 2) también se incrementaron para financiar los mayores costos que suponían el otorgamiento de nuevos derechos y el aumento de las pasividades. Al igual que ocurrió en la Caja Civil (1957), a partir de 1959 se incrementó en 1% el aporte de las trabajadoras mujeres para cubrir ciertos beneficios especiales de que gozaban (ley madre y jubilación a una edad mas temprana).

**Cuadros 2. Aportes obrero- patronales de la Caja de Industria y Comercio 1928-1972**  
(en porcentaje)

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

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

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

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

Del Cuadro 3 surge la evolución de las tasas de aporte patronal y personal de los trabajadores. Del mismo se desprende el importante de los aportes: aportes patronales pasan del 12% al 21% y los aportes personales pasan del 5% al 16,5%.

**Cuadro 3. Tasas de aporte obrero y patronal de la Caja Bancaria 1925-1973  
(en porcentajes)**

vigencia	aporte patronal	aporte personal
15/04/25-30/6/50	12%	5%
1/07/50 - 2/07/53	19%	7% a 12%
3/07/55 - 30/06/61	21%	7% a 12%
1/07/61 - 28/02/67	21%	7,5% a 12,5%
1/03/67 - 30/06/73	21%	16,5%

Fuente: RGLD

Pero pese a la relativa estabilidad financiera de las Cajas desde el Parlamento surgían fuertes críticas al estado financiero de los distintos organismos provisionales. En mayo de 1955, el diputado comunista Arismendi interpelaba al Ministro de Instrucción Pública y Previsión Social y al Ministro de Hacienda debido a las deudas que distintos organismos estatales mantenía con la Caja Civil; representando éstos más del 70% de los ingresos del organismo. También señalaba que la situación financiera de la Caja de Industria y Comercio, con ser mejor, no dejaba de ser precaria al existir más de 75.000 expedientes jubilatorio esperando resolución y siendo la evasión alarmante. Además, denunciaba la conducta del Estado que atentaba contra la salud financiera de los organismos previsionales al entregarles títulos de deuda que no lograba colocar en el mercado y que los institutos debían retener para evitar la pérdida de valor de los mismos en caso de querer venderlos saturaría la plaza.<sup>33</sup>

#### **4.2. El proceso de “empapelamiento de las cajas”**

Durante el período (1947-1967) las cajas cerraron sus respectivos ejercicios presupuestales anuales –en general- con resultados positivos que destinaron en su mayor parte (por disposición legal) a la compra de Deuda Pública. Esta manera de disponer de los superávits se había establecido al momento de crear los distintos organismos con el objetivo de asegurar una capitalización segura que contara con la garantía del Estado. Pero este proceso que en un principio ofrecía certeza y estabilidad en el manejo de las reservas comienza a desvirtuarse a medida que la inflación se instala definitivamente en la economía del país a partir de mediados de la década de los cuarenta. Será durante este período que se constate el fenómeno conocido como “empapelamiento de las cajas”.

El “empapelamiento” se produce debido a que los organismos previsionales se vieron obligados a invertir sus superávits en papeles públicos que ofrecían un moderado interés (5% o 6%) en un escenario económico en que la inflación se instala como un dato de la realidad y que se debía tomarse en cuenta al manejar inversiones.

El proceso de empapelamiento se desarrolló por dos vías. La primera fue aprovechar la disposición que imponía a los organismos a destinar mayor parte de sus superávits a crear reservas en títulos de deuda.<sup>34</sup> La segunda vía, fue retener las rentas afectadas e inclusive parte de los aportes obrero-patronales correspondientes a las cajas y, luego, saldar estos

<sup>33</sup> DSCR, tomo 502, pág. 371 a 384.

<sup>34</sup> Esta obligación de destinar los suérvits a la compra de títulos públicos también rigió para los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales.

adeudos entregando títulos de deuda que no encontraban compradores en el público debido a las bajas tasas de retorno.

El problema de mantener un stock de deuda pública no provenía de la seguridad del pago que ofrecía el Estado, sino del hecho de que estos papeles en pesos no se encontraban indexados a la inflación y sólo ofrecían como dividendo el pago de intereses (5% o 6%) que resultaban negativos dada la tasa de inflación promedio del período (1947-1967) que se situó en el entorno del 24.6%.<sup>35</sup>

Del Cuadro 4 surge la pérdida de valor de las reservas por efecto de la inflación. Es importante retener que durante el período 1943-1959, en términos nominales las reservas se incrementaron en un 657%, en cambio, durante estos 16 años las reservas reales del conjunto de institutos sólo aumenta en un 7%. Ello se produce pese a la constante adquisición de títulos en un escenario en que la inflación ronda el 12%, el doble de los intereses que rendían los papeles públicos (6% máximo).

**Cuadro 4. Evolución del valor corriente y valor real de las reservas en Deuda Pública del conjunto del sistema de seguridad social 1943-1959\*** (pesos constantes: 1997)

años	valor corrientes	valor real
1943	176.900.000	11.614.639.263
1949	340.830.000	14.564.477.872
1950	419.700.000	17.548.127.216
1951	472.300.000	16.334.262.640
1952	544.700.000	16.975.320.035
1953	613.700.000	17.503.019.450
1954	796.800.000	21.035.608.089
1955	846.700.000	20.234.208.335
1956	889.800.000	20.065.949.502
1957	974.200.000	18.537.081.702
1958	1.055.700.000	16.803.295.366
1959	1.161.900.000	12.449.615.585

Fuente: Cordones Alcoba (1946), Iglesias (1961)

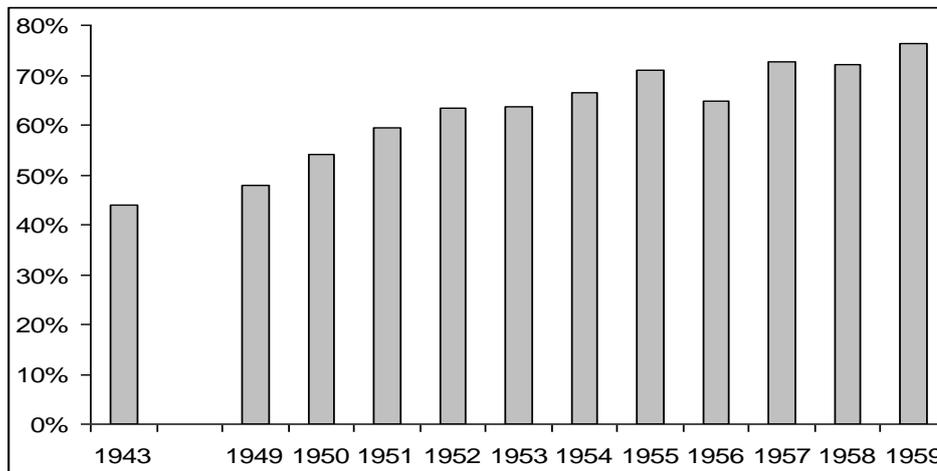
(\*) Incluye a los siguientes organismos: Caja Civil y Escolar, Caja de Industria y Comercio, Caja Rural, Domésticos y de Pensión a la Vejez, Caja Bancaria, Caja Notarial, Caja Profesional, Sistema de Asignaciones Familiares, Caja Militar.

Si se analiza el volumen de reservas en poder de las principales cajas: Caja Civil y Escolar, Caja de Industria y Comercio y Caja Bancaria, se evidencia la importancia que tuvieron las cajas en la financiación del Estado. Del Gráfico 8 surge que del total de la Deuda Pública Interna estos tres organismos pasaron de tener el 44% del total en 1943 hasta alcanzar el 76% en 1959. Este incremento en la tenencia de títulos se debió a que estos papeles a partir de los

<sup>35</sup> Durante el período 1943-1967 sólo en cinco años la inflación se ubico por debajo del 6%. Si se subdivide el período en dos tramos se puede observar que para los años 1943-1956 la inflación promedio fue del 8.4%; en tanto que, entre 1957-1967, cuando la tasa de inflación deja de ser de un dígito, el promedio de la suba de precio se sitúa en el entorno del 45,2%.

años cincuenta no encuentran compradores asumiéndolos los organismos estatales y paraestatales.

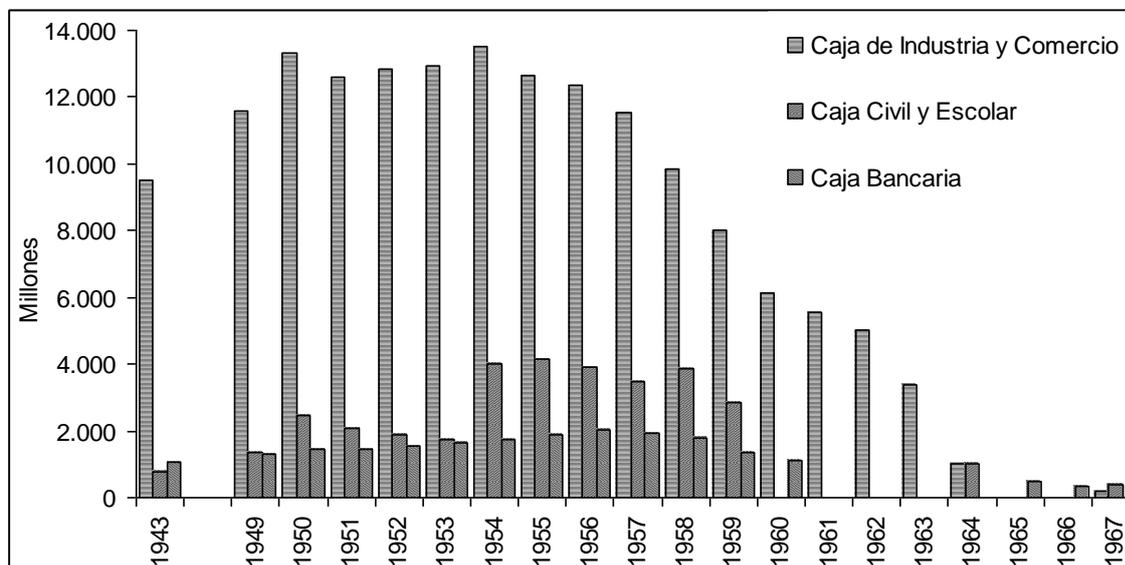
**Gráfico 8. Volumen de la Deuda Pública Interna total en poder de la Caja Civil y Escolar, Industria y Comercio y Caja Bancaria 1943-1959 (en porcentajes)**



Fuente: Dirección de Crédito Público, Cordones Alcoba (1946), Iglesias (1961)

Al examinar la evolución de las reservas reales en poder de estas tres cajas durante el período 1943-1967 (Gráfico 9) se puede observar la manera en que se licuaron las mismas. En el caso de la Caja de Industria y Comercio las reservas se quintuplicaron en valores corrientes. Por su parte, la Caja Civil y Escolar dicho aumento fue de 35 veces el monto inicial de reservas nominales. Entre tanto que, en la Caja Bancaria el aumento del volumen de las reservas corrientes fue de 17 veces. Pese a estos incrementos nominales, hacia el año 1967 las reservas en términos reales habían desaparecido no porque se hubieran destinado al pago de prestaciones sino por efecto directo de la suba general de precios que había provocado la depreciación absoluta de dichos papeles públicos convirtiéndolos en papel mojado

**Gráfico 9. Evolución del valor real de las reservas de la Caja Civil y Escolar, Caja de Industria y Comercio y Caja Bancaria 1943-1967 (pesos constantes: 1997)**



Fuente: Cordones Alcoba (1946), Iglesias (1961), Kneit (1966), Trigo (1966), CIDE (1965), Recouso (1967)

También la salud financiera de las Cajas se vio minada por la conducta del Estado que retenía el pago de ingresos legítimos (impuestos afectados y aportes obrero-patronales) de los organismos provisionales y luego saldaba su deuda entregando papeles públicos depreciados y que no encontraban compradores privados en plaza. El Tribunal de Cuentas advirtió sobre este modo de operar del Gobierno Central que desconocía disposiciones legales expresas contra la creación de deuda sin autorización previa del Parlamento. En el informe presentado en 1955, señalaba: *“los fondos que se recaudan por cuenta de los organismos de Previsión, constituyen un arbitrio que financia los desequilibrios que se producen entre los ingresos y pagos que debe recaudar y realizar respectivamente, el Tesoro Nacional. Se constituye así una nueva expresión de deuda flotante, sin que exista precepto legal que la autorice, y representa una contravención a las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la ley N° 11925 de 27 de marzo de 1953....este pasivo financiero acusa un ritmo creciente, lo que revela la incapacidad del giro normal del Tesoro Público, para librarse de él”*.<sup>36</sup>

En el Cuadro 5 se detallan los adeudos que el Gobierno Central mantenía con la Caja de Industria y Comercio, relacionándolos con los ingresos efectivos totales de éste organismo. Durante el período 1953-1963, las deudas del Estado con este organismo se ubicaron promedialmente en el entorno del 16%, porcentaje significativo si no se pierde de vista el proceso inflacionario que vivía la economía uruguaya.

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

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

Fuente: Kneit (1964)

Este atraso en el pago de retenciones realizadas por los distintos organismos del Estado también lo soportaba la Caja Civil y Escolar. Pese a que se carece de datos continuos, esta situación se agravó en los primeros años de la década del sesenta (1960 a 1963) cuando los saldos deudores de los organismos estatales llegaba a \$ 1.520:332.705, que representaba más de dos veces los ingresos anuales de la Caja Civil<sup>37</sup>. Esta situación provocó que hacia setiembre de 1963 peligrara el regular pago de las pasividades lo que llevó a la Caja a embargar todos los fondos y créditos de los organismos estatales deudores provocando la

<sup>36</sup> Tribunal de Cuentas, *Memoria correspondiente al año 1957*, pág.33

<sup>37</sup> E.Trigo, *La Previsión Social en el Uruguay.....*, pág. 152.

paralización de la gestión financiera de estos organismos por 48 horas hasta que se acordó un compromiso de pago.<sup>38</sup>

Este “*proceso de empapelamiento de las cajas*” llevó a que desde el Parlamento se impulsara la diversificación de las inversiones señaladas en el apartado 4. Además de proponer que se autorizara a los organismos de la seguridad social a disponer de parte de sus superávits en inversiones productivas para el incremento de los puestos de trabajo en momentos en que la economía del país se estancaba (1957). Inclusive, se advirtió que si se seguía obligando a los estos organismos a invertir preferentemente en Deuda Pública, se corría el riesgo de atar los destinos de los mismos al destino financiero del Estado en momentos muy poco propicios para ello. En una economía estancada y con un Estado que no podía cubrir sus gastos corrientes la solución que para el desajuste presupuestal fue emitir Deuda Pública y recurrir al impuesto inflacionario que impactaba, directamente, en la rentabilidad de la misma que se emitía a una de interés fija por debajo de la inflación.

En definitiva, este período muestra unas Cajas que incrementan sus reservas nominales pero, a su vez, prosiguen acumulando deudas en la medida que demoran la tramitación de los expedientes jubilatorios. A este respecto, Finch señala que “las demoras eran en parte resultado de la ineficiencia administrativa y métodos dilatorios propios de una burocracia, y en parte un intento de reducir las jubilaciones al nivel del ingreso de la Caja”; sin perjuicio, del componente de ardid político que contenía esta demora transformando al político profesional en un personero esencial al momento de acceder a derechos jubilatorios preexistentes” (1990: 223).

Pero toda esta estabilidad financiera de las Cajas era engañosa en la medida que la inflación siguiera deteriorando el valor real de títulos de deuda que durante casi todo el período ofrecían tasas negativas de interés. Proceso inflacionario que terminó por licuar estos activos. Otro de los peligros era que la economía del país se estancara y cayera el empleo y el salario real, como comenzó a suceder hacia fines de la década del cincuenta.

Finalmente, para el afiliado que realizaba sus aportes bajo la premisa de la capitalización en los hechos estaba participando de un régimen de reparto intergeneracional y en un futuro mediano cuando reclamara sus derechos jubilatorios probablemente podría enfrentarse a un sistema de seguridad social no le permitiría acceder a una pasividad acorde con los aportes realizados. Todos estos malos augurios se harán realidad a partir de la década del setenta.

### ***4.3. La relación entre el sistema de seguridad social y las finanzas del Estado***

El sistema bajo el cual se organiza la previsión social en Uruguay es el bismarkiano. Ello significó que se adscribía al modelo de financiamiento tripartito: aporte obrero, aporte patronal y participación económica del Estado. De manera que desde la creación del sistema de seguridad social estatal queda asegurado el apoyo económico estatal. En el caso uruguayo esta participación se manifiesta de tres maneras: 1) aporte patronal como empleador; 2)

---

<sup>38</sup> E.Trigo, *ibis idem*, pág. 150.

contribución económica con la afectación del producido de ciertos impuestos; 3) la asistencia económica por asumir ser la calidad de garante último del servicio de pasividades.

Dentro del conjunto de organismos previsionales estas modalidades de participación variarán. En el caso de la Cajas Civil y Escolar y en la Caja Militar el Estado participará en las tres modalidades. En un principio, respecto del primer organismo el aporte patronal fue modesto (contribución del 1% a 2% del total de sueldos de su plantilla) para luego desde las década del treinta incrementar su participación (ver Cuadro 1); siendo la afectación de impuestos muy reducido. En general, debido a que el Estado se constituyó en garante último se prefirió cubrir los déficits que se sucedieran en lugar de distraer los ingresos necesarios para conformar las reservas previstas. Distinto es el caso de la Caja Militar donde la afectación del producido de ciertos impuestos y la asistencia financiera fue esencial para sostener el organismo.

Respecto de la Caja de Industria y Comercio el Estado sólo participó dentro de las modalidades 2 y 3. Los impuestos afectados fueron importantes como un ingreso legítimo del organismo hasta mediados de los cincuenta (promedialmente, 10% de los ingresos totales). Luego, al igual que sucede con las cajas anteriores, el proceso inflacionario deterioró progresivamente el ingreso por impuestos afectados y en los intereses que se recibía por la deuda acumulada (10% de los ingresos totales). En definitiva, esta Caja se sostuvo principalmente con los aportes obrero-patronales que representaron el 80% de sus ingresos hasta fines de la década del cincuenta. Luego, a medida que la inflación corroa el ingreso por impuestos e intereses, el financiamiento por aportes superará el 97% de los ingresos.

En la Caja Rural, del Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez la afectación de impuestos y la asistencia financiera, casi desde el inicio, será esencial para asegurar el pago de pasividades del organismo.

Respecto de las cajas profesionales gremiales el Estado participó de las dos primeras modalidades como empleador (Caja Bancaria) y afectando el producido de ciertos impuestos que guardan relación con las actividades desarrollada por los afiliados de esta tres cajas (Bancaria, Notarial y Profesionales Universitarios). Con relación la asistencia económica por garantía del servicio de pasividades, el Estado a texto expreso no la asume.

Finalmente, al analizar la asistencia del Gobierno Central a los distintos organismos previsionales estatales hasta 1964, la misma se concretó de dos formas: cubriendo el déficit operativo o asumiendo el pago de deuda pública emitida para capitalizar a los Institutos.

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

La segunda modalidad de asistencia se procesó a través de emisión de Deuda Pública para capitalizar los institutos cuyo servicio es asumido por Rentas Generales. Las Cajas que

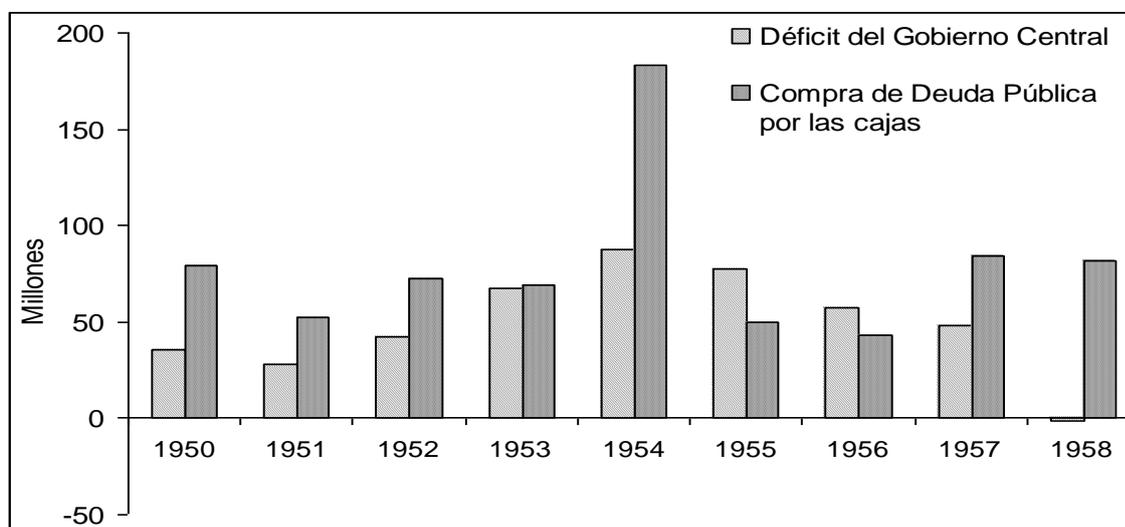
recibieron esta asistencia fueron la Caja de Industria y Comercio (Bonos de Previsión Social de 1930, 1933 y 1934) y la Caja Civil y Escolar al momento de su fusión en el año 1939.

Durante el periodo comprendido entre 1896 y 1963, la relación económica-financiera entre los organismos de previsión social y las finanzas del Estado se retroalimentó debido a la obligación legal que tenían los Institutos de transformar sus superávits operativos, preferentemente, en papeles públicos. Hacia el año 1954 la situación patrimonial del sistema en conjunto (estatal y paraestatal) era relativamente sólida, dado que tenía un stock de deuda pública que representaba casi el 19% del PBI o, en otros términos, ascendía al 140% del gasto corriente del Gobierno Central.

Para tener una idea de la importancia de la compra de deuda por parte de las Cajas resulta ilustrativo comparar las compras anuales con el monto del déficit fiscal del Gobierno Central (Gráfico 10). Si bien es cierto que la Deuda Pública en general se emitía para financiar obra pública, capitalizar entes autónomos y servicios descentralizados, etc., y sólo esporádicamente se emitía Deuda para cubrir déficit corriente, a partir de los cincuenta el Gobierno Central aplicará este expediente para cerrar sus cuentas. Es en ese momento que se desnaturaliza la relación existente entre las Cajas y el Estado.

Durante la década del cincuenta y principios del sesenta aquella premisa de que los papeles públicos eran una inversión segura al contar con la garantía del Estado deja de ser cierta. En este período el Gobierno se aprovecha de esta relación vendiéndoles papeles públicos con una tasa de interés por debajo de la inflación, al mismo tiempo que retenía la recaudación que debía acreditar en los tesoros de estos Institutos que luego saldaba entregando títulos que no podía colocar en el mercado. Entonces, en los hechos el capital de los organismos de la seguridad social se convirtió en una reserva de caja del Gobierno que se destinaba a cubrir gasto corriente.

**Gráfico 10. Contrapunto entre montos de déficit del Gobierno Central y la compra de deuda pública por parte de las cajas 1950-1957 (valores corrientes)**



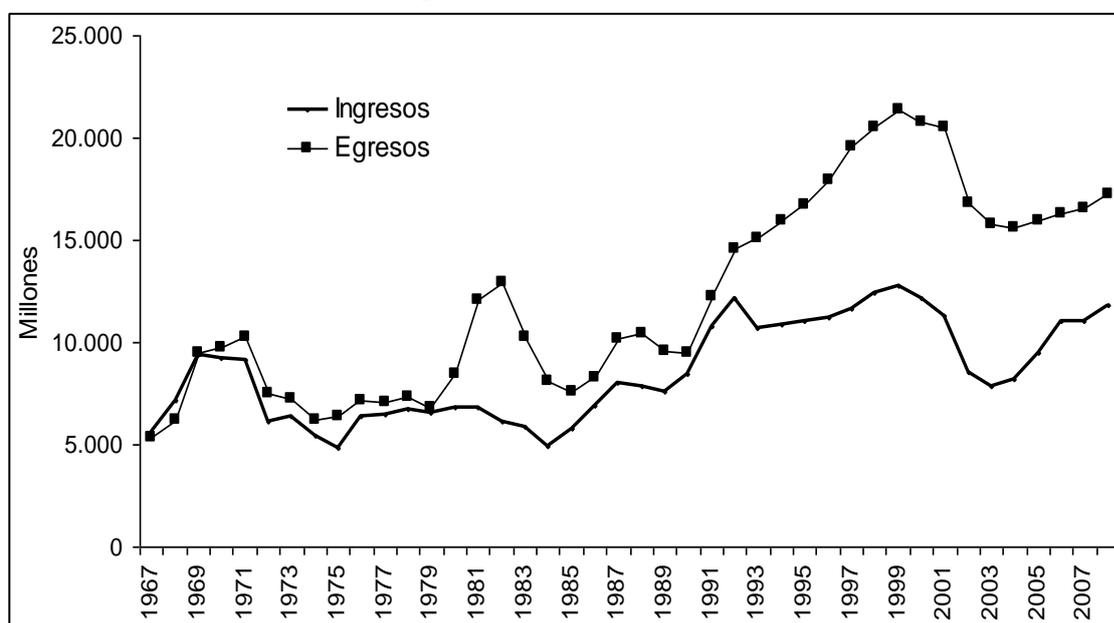
Fuente: Iglesias (1961), Azar et al. (2009)

A partir del año 1967 la participación del Estado en el sistema cambia cuantitativa y cualitativamente. En este nuevo escenario el Estado ya no contará con las cajas como un comprador seguro de su deuda por la desaparición de los superávits de los organismos. A su vez, su contribución económica a través de impuestos afectados también se transforma. En primer término esta participación tenderá a diluirse en los hechos debido a que muchos de los impuestos afectados eran de monto fijo, por lo que su contribución se licuó por efecto de la inflación. A partir de los años setenta la asistencia financiera del Estado será esencial para que las cajas estatales puedan cumplir con sus cometidos.

### 5. El sistema de seguridad social entre 1967 y 2008

El sistema de seguridad social luego de 1967 evolucionara de manera diferente según la inclusión institucional del organismo. En el caso de las cajas estatales estas se agruparan bajo organismo central: Banco de Previsión Social (BPS, 1967). Este ente estatal de rango constitucional reunirá la Caja Civil y Escolar, la Caja de Industria y Comercio y la Caja Rural, Domésticos y de Pensiones a la Vejez. Por otro lado, la Caja Militar y la Caja Policial<sup>39</sup>, a instancias de la dictadura militar (1973-1985) quedan organizadas institucionalmente como dependencias de los respectivos Ministerios: Defensa e Interior.

**Gráfico 11. Ingresos y egresos del Banco de Previsión Social 1967-2008<sup>40</sup>**  
(pesos constantes: 1997)



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

Respecto de la evolución económico-financiera de estos organismos se volverá esencial la asistencia financiera del Estado. En el caso del BPS, en el Gráfico 11 se puede observar como

<sup>39</sup> La Caja Policial se crea en el año 1974, siendo un desprendimiento de la Caja Civil y Escolar.

<sup>40</sup> Solo incluye ingresos y egresos de pasividades (invalidez, vejez y sobrevivencia) quedando fuera los ingresos y egresos de las prestaciones de activos (seguro de desempleo, seguro de enfermedad, asignaciones familiares, maternidad).

déficit a cubrir por Rentas Generales se fue incrementando, en especial a medida que se procesaba la rebaja de aportes para abaratar el costo de la mano de obra. Se destacan tres momentos en que la asistencia financiera del Estado fue mayor. Primero, entre 1982-1984, por efecto de la crisis económica que sufrió el país que determinó que los organismos previsionales vieran caer sus ingresos de los aportes obrero-patronales por la caída del producto (15% para 1984) y el aumento del desempleo (14,7% para 1983). El segundo momento en que se incrementa la asistencia comienza en 1996 por efecto de la aplicación de la reforma de la seguridad social que significa el establecimiento de un sistema mixto (sistema de reparto a cargo del BPS y sistema de capitalización individual a cargo de las AFAP's) que trajo aparejado que parte de los ingresos por aportes personales pasaran a acreditarse en las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). El tercer momento, comprende los años 2002 a 2004, fue provocado por la crisis del 2002 que significó para el año 2002 una caída del PBI del 11% y una tasa de desempleo del 17%.

En el caso de las cajas estatales centralizadas al Poder Ejecutivo (Caja Militar y Caja Policial), estos institutos requirieron de la asistencia financiera de Rentas Generales para poder atender el servicio de pasividades. Entre los años 1967 y 2008 esta asistencia representó entre el 3% y el 9% del total de gasto corriente del Gobierno Central.

Finalmente, las cajas profesionales gremiales, en general, durante este período prosiguieron arrojando superávits que les permitió recomponer sus reservas que se habían visto afectadas por el proceso inflacionario. Al mismo tiempo continuaron diversificando sus inversiones aplicando los sobrantes en títulos de deuda en moneda extranjera, explotaciones forestales y ganaderas. La única caja que ha visto afectado su patrimonio ha sido la Caja Bancaria por efecto de las distintas crisis que sufrió el país (económicas y bancarias) que se tradujeron en un aumento de pasivos y en una reducción de afiliados activos. Luego de crisis del 2002, esta Caja desde 2005 tuvo que recurrir a sus reservas para atender el servicio de pasividades revirtiendo los buenos resultados financieros que desde su creación había tenido el instituto.

### **Consideraciones finales**

Las Cajas en el Uruguay surgen hacia fines del siglo XIX como instituciones autónomas. Desde su concepción la estructura y gestión del sistema fue casuística y no se estimaron sus costos o factibilidad financiera. Este rasgo condujo a que en la década del treinta el sistema entrara en bancarrota y el Estado debiera concurrir a asistirlo financieramente. La situación deficitaria prosigue hasta mitad de los cuarenta en algunas cajas (Caja Civil y Escolar y Caja Militar); en cambio las cajas de los trabajadores privados muestran superávits (Caja de Industria y Comercio, Caja Bancaria y Caja Notarial).

Luego, el aumento de salarios, la ampliación de la cobertura a otros sectores de trabajadores y el incremento de la tasa de aportes, permite una engañosa estabilidad financiera, que se refuerza retrasando los expedientes jubilatorios y manteniendo el ajuste de las pasividades por debajo del aumento de salarios. En esas circunstancias, se logran superávits y acumulación de reservas que se licuarían por efecto de la inflación que se desata hacia mitad de los años cincuenta.

Esta descapitalización de los organismo previsionales se procesa a través del denominado “empapelamiento” que aprovechó el Estado para cubrir los desajustes presupuestales que no sólo se sucedían año tras año sino que se profundizaban. En la instancia el Estado también recurrió al impuesto inflacionario y esto terminó por hacer desaparecer las reservas.

Finalmente, el “sistema BPS” a partir de la década de los setenta requerirá de la asistencia financiera del Estado para atender el servicio de pasividades. Y esta asistencia se irá incrementando en medida que la política económica instrumentada apunte a rebajar el costo la mano de obra reduciendo las de aportes y elimine impuestos afectados al sistema.

En definitiva, la relación que se estableció entre el sistema de seguridad social y el Estado fue contradictoria. Al principio las Caja pudieron visualizar esta relación como estabilizadora y de respaldo, pero a la larga ver atada su sostenibilidad a los vaivenes de las políticas macro y a la ecuación financiera del Estado llevaron a la bancarrota del sistema poniendo en peligro su viabilidad que ha querido ser solucionada por sendas reformas estructurales desde mediados de los sesenta (BPS, 1967; reforma de 1979; creación del sistema mixto 1996).

## Bibliografía

- Acevedo, E. (1934-1936): *Anales Historicos del Uruguay*, varios tomos, Editorial Barreiro y Ramos, Montevideo.
- Azar, P, Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., Garcia Repetto, U., Sanguinetti, C., Torrelli, M. (2009): *¿De quénes, para quiénes, para qué? Las finanzas publicas en el Uruguay del siglo XX*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Banco de Previsión Social: *Boletín Estadístico del Banco de Previsión Social*. Varios años, Montevideo.
- Barbato, B., Garbarino, M. (s/f): *Retiros y Pensiones Militares*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- Belestri de Mila, O., Zubillaga, J.P. (1964): *Sistematización orgánica de leyes y decretos-leyes y de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo*, Montevideo.
- Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Tajam, Héctor; Yaffé, Jaime. (2001): “La larga marcha hacia un frágil resultado”, en: *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Beux, Levy (1946): *Caja de Jubilaciones Bancarias*. Trabajo de investigación monográfica, FCEyA-UdelaR, Montevideo
- Bonini de Giorgi, E., Haro,R. (1973): *Leyes, Decretos y Resoluciones: Caja Civil y Escolar (1838-1973)*, Banco de Previsión Social, Montevideo.
- Bonino, N , Garcia Repetto, U.: “El desempeño financiero de la seguridad social uruguaya en la primera mitad del siglo XX. El problema de la jubilación por despido”, *Boletín de AUDHE*, N° 9, 2010.
- Bucheli. G., Harriett, S., coord. (2009): *Las seguridad social en el Uruguay: contribuciones para su historia*, Instituto de Ciencia Política-República AFAP, Montevideo.
- Bucheli, Marisa, Forteza, Álvaro, Rossi, Ianina (2006), *El acceso a la jubilación o pensión en el Uruguay. ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?*, Documento de Trabajo, DT 01/06, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DECON-FCS-UdelaR). Montevideo.
- Busquets, José Miguel (2005): *Análisis comparado de las reformas de Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*, Lapzus, Montevideo.
- Caja Notarial (1991): *Cincuentenario de la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, 1941-1991*, Montevideo.
- Caristo, Ana, Forteza, Álvaro (2003): *Déficit del Banco de Previsión Social y su impacto en las finanzas del gobierno uruguayo*, Documento de Trabajo, DT 07/03, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Cheroni San Román, Rogelio (1948): *Cuadro estadístico y comentarios sobre las Cajas de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay*, Montevideo.

Coehlo, Serrana (1990): *La problemática financiera del Banco de Previsión Social 1964-1986 (Ideas para una Reforma)*, Documento N° 8, IECON-FCEyA-UdelaR, Montevideo.

Comité Nacional de Vigilancia Económica (1930): *El Problema de las Jubilaciones*, Montevideo.

Cordones Alcoba, Raul (1945): *La seguridad social en el Uruguay: El problema de las Jubilaciones y Pensiones*, Montevideo.

De Ferrari, Francisco (1972): *Los principios de la seguridad social*, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

De Marco, Hugo (1954): *Parafiscalidad Social y Profesional en la República Oriental del Uruguay*, Instituto de Finanzas, FCEyA-UdelaR, Montevideo.

Diario Oficial, varios años.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, varios años

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, varios años

Diario de Sesiones del Consejo de Estado, 1942/1943.

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

Esponda Campaña, A. (1958): *Régimen impositivo vigente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio*, Montevideo.

Freire, Jorge (1977): *Financiamiento del Banco de previsión Social 1966-1975. Aportes patronales y obreros, evolución y tasas vigentes*, tomo I y II. Trabajo de investigación monográfica, FCEyA-UdelaR, Montevideo.

Filgueira, F., Moraes, J. A. y Moreira, C. (1999): *Efectos políticos de la reforma de la seguridad social*. CINVE, Montevideo.

Finch, Henry (1979): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Forteza, Álvaro (1999a): "Los efectos fiscales de la reforma", en: *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercado de capitales*. A. Forteza, ed. Departamento de Economía, FCS-UdelaR, Montevideo.

Forteza, Álvaro (1999b): *Política de clientelas y reformas de la Seguridad Social en América Latina*, Documento de Trabajo DT N° 11/01, DECON-FCS-UdelaR., Montevideo.

Forteza, Álvaro (2003): *Seguridad social y competencia política*, Documento de Trabajo DT N° 11/01. DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

Forteza, Álvaro (2004): *Efectos distributivos de la reforma de la seguridad social, el caso uruguayo*, Documento de Trabajo, DT 01/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

Forteza, Álvaro (2004): *Uruguay, Pensions and Fiscal Sustainability*, Documento de Trabajo, DT 02/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

- Forteza, Alvaro, Caristo, Anna, Ferreira-Coimbra, Natalia, Rossi, Ianina (2005), *Pay-roll contribution financed. Social protection programs in Uruguay*, Documento de Trabajo, DT 03/05, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.
- Gamberini, Luis (s/f): *Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares*, Trabajo de investigación monográfica, FCEyA-UdelaR, Montevideo.
- García Repetto, Ulises (2011). *El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo*, Documento de trabajo (en prensa), Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR., Montevideo
- Iglesias, E. (1961): “Capitalización interna en países subdesarrollados. El caso de Uruguay”, en Instituto de Teoría y política económica, FCEyA-UdelaR, Montevideo.
- Kneit, Julio (1964): *La previsión social en el Uruguay. Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio*. Trabajo de investigación monográfica, FCEyA-UdelaR, Montevideo
- Mallo, Zulema (1973): *Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios*. Trabajo de investigación monográfica, FCEyA-UdelaR, Montevideo
- Melgar, Alicia; Vigorito, Andrea (1995): *Informe sobre la seguridad social en el Uruguay*, Instituto de Economía, FCEyA-UdelaR, Montevideo.
- Memoria del Inspección de Educación Primaria, varios años.
- Ministerio de Hacienda: *Presupuesto General de Gastos*, varios años, Montevideo.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto: *Datos estadísticos sobre el sistema tributario y paratributario en el Uruguay*, varios años, Montevideo.
- Papadópulos, Jorge (1992): *Seguridad Social y Política en el Uruguay. Orígenes, Evolución y Mediación de intereses en la Restauración Democrática*, Ciesu, Montevideo.
- Pellegrino, A. (2003): *Caracterización demográfica del Uruguay*, Programa de Población de la FCS-UdelaR, Montevideo.
- Plá Rodríguez, Américo (1973): *Financiación de la Seguridad Social*, Revista Derecho Laboral, Vol. 16, Nº 89.
- Plá Rodríguez, Américo et al. (1991): *La Seguridad Social en el Uruguay*, Segunda Edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Recouso, Hilda (1967): *El seguro social del sector bancario: Caja de Jubilaciones Bancarias*. Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo
- Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay. Varios años, Montevideo.
- Rose, J. (1957): *Régimen legal impositivo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio y antecesoras*, Librería Editorial Ciencias Económicas, Montevideo.

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

Sierra, Mariana (2007): *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)*, Documento de Trabajo, DT 07/07, Instituto de Economía, Facultad de Economía y Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Trigo, Eloisa (1966): *La previsión social en el Uruguay. Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares*. Trabajo de investigación monográfica, FCEyA-UdelaR, Montevideo

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

Vieitez, Humberto; Minetti, Luis; (1984): *Análisis económico de la seguridad social en Uruguay, período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*, Primera y Segunda parte, Instituto de Economía,

Ybarra San Martín, Raúl et al. (1962): *Principios Generales de la Seguridad Social*, Cuaderno N°30, Instituto de Hacienda Pública, FCEyA-UdelaR, Montevideo.