

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1383>

Artículos

Derechos sociales de ciudadanía y generosidad del sistema previsional: el caso uruguayo para el periodo 1950-2018

Social rights of citizenship and generosity of the pension system: the Uruguayan case for the period 1950-2018

Hugo Dufrechou¹, *  0000-0002-5606-8229

¹ Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

* Correspondencia: hugod@cooperativacomuna.uy

Resumen. El presente artículo tiene como objetivo presentar una medida de la expansión del bienestar generado por el sistema previsional uruguayo en el periodo 1950-2018, observado mediante su generosidad. A su vez, pretende analizar la evolución de dicho fenómeno con la dinámica institucional previsional. A través del enfoque de los derechos sociales de ciudadanía, se construye un indicador que tiene como objetivo medir el grado de expansión del derecho a la seguridad económica en la vejez. Los resultados de las estimaciones muestran una evolución en todo el periodo de la generosidad del sistema previsional uruguayo, pero con un comportamiento dispar cuando se aprecia su devenir por subperiodos. En este sentido, puede verse una dinámica de expansión y retroceso de la generosidad. Esta característica nos ayuda a hipotetizar sobre la construcción derechos sociales de ciudadanía vinculados al sistema previsional, cuya remoción se consideraría ilegítima o intolerable por la ciudadanía, lo cual afectaría la sostenibilidad social de reformas previsionales.

Palabras clave: sistemas de previsión social; generosidad; derechos sociales.

CÓMO CITAR: Dufrechou, H. (2023). Derechos sociales de ciudadanía y generosidad del sistema previsional: el caso uruguayo para el periodo 1950-2018. *América Latina en la Historia Económica*, 30(3), 1-21. DOI: [10.18232/20073496.1383](https://doi.org/10.18232/20073496.1383)



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Abstract. This article aims to present a measure of the expansion of welfare generated by the Uruguayan pension system from 1950-to 2018, observed through its generosity. At the same time, it intends to analyze the evolution of this phenomenon with the institutional pension dynamics. Through the social rights of citizenship approach, an indicator is constructed to measure the degree of expansion of the right to economic security in old age. The results show evolution throughout the period of the generosity of the Uruguayan pension system, but with a disparate behavior when its evolution by sub-periods is appreciated. In this sense, a dynamic of expansion and recovery of generosity can be seen. This characteristic helps us to hypothesize about the construction of social rights of citizenship linked to the pension system, whose elimination would be considered illegitimate or intolerable by citizens, which would affect the social sustainability of pension reforms.

Key words: pension systems; generosity; social rights.

JEL: H55; N36; N96.

Recibido: 16 de mayo de 2022.

Aceptado: 25 de agosto de 2022.

Publicado: 9 de junio de 2023.

Organismo patrocinador: Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo central presentar una medida de la expansión del bienestar generado por el sistema previsional uruguayo en el periodo 1950-2018, observado a través de su generosidad. A su vez, pretende analizar la evolución de dicho fenómeno con la dinámica institucional previsional.

A pesar de que Uruguay pueda no tener una incidencia sustancial en la economía mundial dada su cantidad de habitantes, superficie o producto interno bruto (PIB), desde el punto de vista del sistema previsional, contiene algunas características que lo hacen merecedor de interés. En primer lugar, su tradición institucional. Los primeros antecedentes del mismo se remontan a 1829 (Sienra, 2007). Esta tradición, y la temprana maduración dentro de la región es lo que permitió que dicho sistema clasifique dentro del grupo de “pioneros” según Mesa-Lago y Bertranou (1998). Adicionalmente, a pesar de ser un país de ingreso medio presenta una estructura demográfica propia de países desarrollados dada su temprana transición demográfica.¹ Pasada la segunda mitad del siglo xx, Uruguay ya presentaba una estructura demográfica envejecida y se transformaba en un país de emigrantes. Según Cabella y Pellegrino (2009) el cambio demográfico en Uruguay es usualmente calificado como precoz en el ámbito de los estudios de población, visto que el inicio de la transición demográfica se remonta a fines del siglo xix. En la década de 1950, la transición uruguaya ya estaba en una etapa avanzada mientras que varios países de América Latina recién comenzaban a mostrar los primeros síntomas de este gran cambio demográfico.

¹ Este factor es muy importante teniendo en cuenta la dinámica poblacional que tiene una estructura cada vez más envejecida. En la década de 1950, la transición demográfica uruguaya ya estaba en una etapa avanzada mientras que varios países de América Latina recién comenzaban a mostrar los primeros síntomas de este fenómeno. La esperanza de vida al nacer de los uruguayos promediaba los 42 años entre 1883-1885; alcanzó los 51 años dos décadas más tarde (1908-1909). Al iniciarse la década de 1950, 35 % de las muertes masculinas y 42 % de las muertes femeninas ocurrían pasados los 65 años, en 2006 las defunciones de mayores de 64 años constituyen la mayoría del total de muertes anuales y su cifra duplica la observada en 1950.

Esto ha contribuido al aumento del peso del financiamiento al sistema previsional dentro de la economía local, principal rubro del gasto público social durante los siglos xx y xxi (Azar, García, Bertoni, et al., 2009), llegando a ser cerca de 11 % del PIB en la actualidad.

Teniendo presente este panorama, la República Oriental de Uruguay atraviesa en el año 2022 una reforma de su sistema previsional. Si bien la realidad está llena de particularidades, la discusión central que orienta la reforma es el problema de su sostenibilidad financiera y el grado de generosidad que el mismo tiene (Comisión de Expertos en Seguridad Social, en adelante CESS, 2021a, 2021b; Saldain, 2020). Esta misma discusión está presente en las décadas de 1930 y desde 1950 hasta 1990, y existe una preocupación medular en las reformas de 1967, 1979 y 1995 (Papadópulos, 1992; Quirici, 2009; Köster, 2011; García, 2011).

En este marco, se entiende que es posible realizar aportes en dos vías. Una dirigida hacia el crecimiento del saber disciplinar definiendo una noción de generosidad del sistema y creando un indicador sintético que permita obtener explicaciones sobre el devenir histórico del mismo (tomando exclusivamente el sistema organizado en torno al Banco de Previsión Social –en adelante BPS– que representa 80 % de las pasividades totales del sistema). Otra vinculada a la discusión pública actual aportando desde la perspectiva de la historia económica.

El presente artículo expondrá a grandes rasgos los aspectos fundamentales de la historia institucional del sistema previsional uruguayo; de igual manera, mostrará el marco de los derechos sociales de ciudadanía como referencia teórica para la medición de la generosidad. Más adelante, se generará la construcción de indicadores sintéticos que miran la generosidad del sistema previsional uruguayo y se presentarán resultados del indicador. Por último, se incluyen las conclusiones.

HISTORIA INSTITUCIONAL

El sistema previsional uruguayo históricamente ha transitado por un sistema de capitalización colectiva desde principios del siglo xx hasta la década de 1940. Luego se convirtió en uno de reparto con reservas técnicas hasta el desfinanciamiento completo del sistema en la década de 1960. Posteriormente, se transformó en una estructura solo de reparto y, por último, desde 1996 en una mixta de reparto con un pilar de capitalización individual (García, 2011).

El sistema BPS, desde la creación de sus cajas hasta la actualidad (pasando por la constitución del Banco de Previsión Social y demás mecanismos centralizadores como la Dirección General de Seguridad Social) puede definirse como un esquema de reparto y beneficio definido, siendo el principal régimen de previsión social cubriendo más del 80 % de los asegurados.

El desarrollo del sistema previsional a lo largo del siglo xx da indicios de la importancia que tienen los grupos de presión en su conformación. Los trabajos de Mesa-Lago y Bertranou (1998) y Segura-Ubiego (2007) marcan la relevancia de estos grupos en toda América Latina. Esta importancia se expresa de dos maneras, en primer lugar, en el orden cronológico de adquisición de derechos previsionales y, en segundo lugar, en la capacidad de mantener sistemas paralelos (cajas previsionales) con regímenes diferenciados. En particular, destacan cuatro grupos que muestran la conexión que existe en los procesos entre el país y el continente. Según los autores, el primer grupo de presión ha sido el militar, quien más tempranamente ha construido sistemas de seguridad social y ha ganado derechos estatales. El segundo grupo ha sido el de los funcionarios del Estado, tanto sea en tareas jurídico-administrativas, como en la educación pública. El tercer grupo de presión proviene del mercado y de las áreas más dinámicas de este, sobre todo de quienes ocupan puestos

profesionales. Según los autores, este sector lo forman los trabajadores “de cuello blanco”, mejor calificados dentro de la administración estatal. Por último, el cuarto grupo de presión ha sido el sindical, representante del grueso de trabajadores y trabajadoras no calificadas de la economía.

Este origen del sistema puede rastrearse hasta 1829 (un año después de la constitución de la República Oriental del Uruguay como nación independiente), elaborado para atender las necesidades de la oficialidad militar. A partir de allí el sistema previsional fue incorporando otros sectores (funcionarios civiles del Estado, distintos tipos de profesionales, asalariados de distintos oficios) madurando en las siguientes décadas hasta que en 1954 se promulgó la ley que incorporaba en la caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y el Comercio al resto de los asalariados de la órbita privada (Papadópulos, 1992). De esta manera, se consumaba la universalización del régimen de jubilaciones a todas las actividades. Según Papadópulos, desde 1922 hasta 1954 ocurre un proceso de incorporación de grupos de trabajadores en el sistema previsional. La caja de jubilaciones de empleados y obreros de servicios públicos que cubría sólo a una parte de los empleados en empresas públicas, fue absorbiendo actividades de la órbita privada, hasta transformarse en la Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio. Según el autor, la promulgación de la Ley núm. 12.138 es un punto de inflexión en la historia previsional, puesto que: “cierra el ciclo de la incorporación fragmentada de los trabajadores al sistema previsional y marca el punto en el cual la inclusión en el mismo deja de ser ‘privilegio relativo’ de ciertas categorías ocupacionales para transformarse en un derecho universal” (Papadópulos, 1992, p. 44).

Por otro lado, este periodo histórico fue testigo de importantes modificaciones a través de leyes y decretos en el sistema previsional tendentes a ampliar su generosidad. Entre la legislación más importante se encuentra la Ley núm. 12.073 de 1950, que estableció la causal de maternidad para la jubilación de la mujer con diez años de servicios previos (*Ley madre*); la Ley núm. 11.637 de 1951 estableció el beneficio especial de retiro para los funcionarios y obreros afiliados a la caja de jubilaciones civiles y escolares, de servicios públicos y afines, y para los integrantes de las fuerzas armadas. En 1953 se extendió este beneficio a los trabajadores aportantes a la caja de industria y comercio (Ley núm. 12.032), y en 1957 a la caja de trabajadores rurales y domésticos (Ley núm. 12.380). En 1959 se aprobó el aguinaldo para las pasividades.

Como señala Papadópulos (1992), en ese periodo tanto el parlamento como los organismos de la seguridad social tenían autonomía legislativa en temas previsionales. Esto hacía que esos espacios fueran un campo de negociación y presión de grupos particulares de trabajadores para la creación de leyes, decretos y normas que generaran nuevas causales y mejores cómputos que beneficiaran su retiro.

En la Constitución de 1967 se crea la nueva institución centralizadora: el Banco de Previsión Social (BPS). Esta institución pasaba a estar compuesta por tres cajas: la caja civil y escolar, la caja de industria y comercio, y la caja de trabajadores rurales y domésticos y de pensiones a la vejez. Quedaban por fuera del BPS la caja militar y las cajas que administran fondos autónomos, independientes del Estado, pero que a la vez son fiscalizadas por este y son pasibles de recibir fondos estatales para su financiamiento (caja bancaria, caja notarial y caja profesional).

Los intentos de centralización institucional de las cajas jubilatorias fueron realizados con el afán de mejorar la sostenibilidad del sistema previsional reduciendo sus costos: “El nuevo organismo, al igual que había pasado con el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay (1934), busca centralizar los distintos organismos previsionales con el objetivo de racionalizar las prestaciones y beneficios que brindaban los distintos institutos, mejorar la eficiencia administrativa de los servicios y reunir en un fondo común los distintos ingresos” (García, 2011, p. 44).

Sumada a la creación del BPS y la centralización de las cajas previsionales, la nueva constitución generó que las modificaciones en el régimen previsional fueran privativas del poder ejecutivo, lo que quitó poder a los directorios de las cajas, en un esfuerzo de racionalización del sistema. Hasta ese momento, los mecanismos de ajuste a las prestaciones en el sistema eran informales. Por ejemplo, las autoridades de las cajas utilizaron como mecanismo de ajuste la demora en la tramitación de expedientes jubilatorios. En contextos de alta inflación como en la década de 1960, este mecanismo ayudaba a mejorar el equilibrio financiero de las cajas en el muy corto plazo (García, 2011; Organización Internacional del Trabajo, 1964). Al mismo tiempo, la inflación licuaba lentamente el valor de las reservas de las cajas, lo que contribuyó a su desfinanciamiento (García, 2014).

En 1974 se intervinieron militarmente las cajas jubilatorias y en 1979, a través del acto institucional núm. 9 (Decreto institucional 09/79), en la dictadura cívico-militar tuvo lugar otra reforma institucional de suma importancia. Según Gianola (1983), esto modificó la forma de entender la dinámica evolutiva institucional de la seguridad previsional, puesto que en este periodo el Estado suprimió la expresión de demandas de la sociedad civil, junto con los derechos ciudadanos. En la reforma se disolvían el BPS y sus cajas, y se creaba la Dirección General de Seguridad Social (en adelante DGSS) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las tres cajas del BPS pasaron a ser direcciones de la DGSS.

Con el objetivo de reducir la tendencia inflacionaria que arrastraban las dos décadas anteriores, así como de reajustar los parámetros vinculados a la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, la reforma generó una serie de medidas que afectaron el valor y la concesión de las prestaciones a excepción del régimen previsional que comprendía a las fuerzas armadas del Estado.

La reconquista democrática trajo consigo nuevos cambios al sistema previsional. En primer lugar, se derogó el DGSS y se reinstitucionalizó el BPS, más se conservó la estructura centralizada y los lineamientos del régimen anterior. Los ajustes en las jubilaciones en los años 1986 y 1987 se dieron de acuerdo con la evolución del índice medio de salarios con un aumento mayor para las jubilaciones bajas. No obstante, durante estos años, la caída del valor real de las pasividades contribuyó a desplazar a partidos políticos y sindicatos como organizaciones representantes de los jubilados y pensionistas. A cambio, cobraron protagonismo organizaciones específicas de las personas pasivas como mediadores sectoriales (Papadópolus, 1992), en particular destaca la creación de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU) en 1989 (Azar et al., 2009). En este marco, y debido a la presión creciente sobre las pasividades, en 1989 impulsado por el movimiento de jubilados y pensionistas (Saldain, 2020) se termina plebiscitando una reforma constitucional que marcaba el ajuste periódico y sistemático de las jubilaciones y una indexación a la variación del índice medio de salarios del año anterior.²

La reforma constitucional de 1989 aumentó el peso de las jubilaciones en el gasto público, con lo que crecieron las necesidades de asistencia financiera del Estado a la seguridad social. Al considerar tasas acumulativas anuales, se observa que las transferencias netas a la seguridad social en el periodo 1981-1989 tuvieron un aumento de 4.16 %, mientras que para el periodo 1990-

² El plebiscito fue aprobado con 82% de los votos. Como resultado reformó el artículo 67 de la Constitución de la República, incorporando al texto “Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central” (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967).

1995, la tasa acumulativa anual fue de 25.2%.³ A pesar de que los peores resultados financieros se encontraban en las cajas militar y policial, la envergadura del BPS dentro de todo el sistema (entre 81 y 82 % de las erogaciones y los recursos totales) hacía que su saldo negativo fuese de principal importancia (Quirici, 2009).

Considerando las necesidades de estabilización del resultado fiscal, sumado a problemas estructurales de la seguridad social uruguayo, se comenzaron a generar las condiciones para que operara una presión en torno a la idea de realizar una reforma previsional.

En 1995 se produjo la reforma con la aprobación parlamentaria de la Ley núm. 16.713, que significó el paso de un sistema de reparto con monopolio estatal, a uno mixto con participación de agentes privados (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, AFAPS) y obligaciones de capitalización individual definidas por niveles de ingreso. Según sus impulsores, el cambio no sólo era necesario para la salud financiera del Estado y el sistema previsional, sino para desarrollar los mercados de capitales y atraer inversiones financieras externas. La reforma alcanzó solamente a los contribuyentes del BPS, por lo tanto, las tres cajas paraestatales (bancaria, notarial y profesional) y la caja policial y militar quedaron excluidas.

Esta reforma, apuntó a jerarquizar los mecanismos de mercado para solucionar los problemas de sostenibilidad de la seguridad social, incorporando el régimen de capitalización individual y la inclusión de administradoras de fondos privadas funcionando en un régimen de competencia. Es necesario reconocer que Uruguay no fue el único país que dio pasos en este sentido, y que el resultado de las reformas fue la síntesis entre un clima de época con recomendaciones internacionales sobre cómo deberían solucionarse los problemas fiscales (el Banco Interamericano de Desarrollo colaboró financiando la reforma) y las particularidades específicas económicas, sociales y políticas de Uruguay.

En el trabajo de Lavalleya, Rossi, y Tenenbaum (2018) se realiza una revisión bibliográfica de antecedentes que estimaron el nivel de cobertura alcanzable con los parámetros previsionales de la reforma. En particular destaca el trabajo de Lagomarsino y Lanzilotta (2004) quienes estimaron la densidad de cotizaciones entre 1997 y 2003. Los autores concluyeron que las condiciones mínimas para acceder al derecho jubilatorio eran particularmente estrictas en relación con los tiempos de cotización que se evidencian en el mercado laboral de nuestra economía. Marisa Bucheli, Forteza, y Rossi (2010) estimaron que sólo 25 % de los contribuyentes cumplirían el requisito de 35 años de cotización a los 60 años de edad. El 35 % de los contribuyentes cumplirían con los 35 años de cotizaciones a la edad de 65 años, mientras que 70 % podrían cumplir por lo menos quince años de cotizaciones a los 70 años de edad. Esto marca que 30 % de los trabajadores registrados en BPS no accederían nunca a ninguna prestación contributiva bajo el régimen de la reforma de 1995.

La baja en la cobertura del sistema previsional (que generó la disminución del peso del gasto en pasividades en el presupuesto del Estado), sumado al deterioro social y económico de gran parte de la población producto de la crisis financiera, económica y social que estalló en 2002 (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2003), motivó que comenzara un nuevo proceso de reforma orientada en la expansión del derecho previsional y la flexibilización en las condiciones de acceso.

³ Cálculo con base en datos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Uruguay. Transferencias netas a la seguridad social en pesos constantes de 2010.

Con el nuevo gobierno del Frente Amplio,⁴ a partir de 2005, comenzaron a procesarse nuevos cambios en la seguridad social y el sistema previsional a raíz de compromisos electorales. En 2006, el BPS, bajo resolución administrativa, habilitó la prueba de años de servicios mediante prueba de testigos (Saldain, 2020). En 2007, el gobierno implementó el Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS), con el objetivo de generar una evaluación del actual sistema de seguridad social, e insumos para delinear eventuales modificaciones (Busquets, Bucheli, y Setaro, 2009). Este fue un proceso de trabajo que convocó a expertos, así como a representantes de las organizaciones de la sociedad civil y política más relevantes en cuanto al tema previsional (partidos políticos, movimiento sindical, movimiento de jubilados y pensionistas, cámaras empresariales). Como resultado del diálogo se elaboraron dos proyectos de ley que se enviaron al parlamento en el segundo semestre de 2008.

El más importante se convirtió –luego de su aprobación– en la Ley núm.18.395 de octubre de 2008. A través de ella se flexibilizaron los requisitos de acceso a la jubilación, reduciendo de 35 a 30 años la cantidad de años de trabajo. Este cambio repercutió en la modificación de las tasas de reemplazo. La tasa mínima se redujo a 45 % en el caso de cumplirse los requisitos mínimos: 60 años de edad y 30 años de servicio. Se estableció una escala creciente de la tasa en función de la edad y los años de servicio, de manera que para 35 años o más de servicio se mantienen las tasas previstas por la Ley núm. 16.713 de 1995. El sistema también previó el acceso a la jubilación para las personas de 58 años de edad y 28 años de servicio que hubieran tenido al menos un año de desempleo inmediato anterior a la solicitud de retiro. Se habilitó el acceso a la jubilación anticipada entre los 65 y 70 años de edad, exigiéndose 25 años de trabajo en el primer caso y reduciéndose este requisito con la exigencia de edad hasta alcanzar los quince años de servicio a los 70 años de edad (exigencia prevista en la ley de 1995). Se estableció que para las mujeres se computara un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado (siendo menor o discapacitado), con un máximo de cinco años.

En cuanto al régimen de capitalización individual, se crearon modificaciones que permitieron a las personas integradas en el régimen de transición de la reforma de 1995, desafiliarse de las AFAPS y pasar todos sus aportes al BPS. A su vez se regularon las comisiones cobradas por las AFAPS, y se crearon modificaciones con el objetivo de fomentar la competencia en el mercado de seguros de vida (que, a pesar de la planificación original de los autores de la reforma, se transformó en un mercado monopólico dominado por el Banco de Seguros del Estado, puesto que las demás empresas de seguros se retiraron porque no veían atractivo el mercado de las rentas vitalicias).

MARCO TEÓRICO. LOS DERECHOS SOCIALES DE CIUDADANÍA

De acuerdo con el apartado anterior, en el transcurso del devenir institucional del sistema se han alterado reformas y contrarreformas que han tenido como objetivo mejorar la sostenibilidad financiera del sistema o mejorar los derechos previsionales. El impacto en términos de bienestar en las personas de estas decisiones políticas, genera problemas en cuanto su medición y la comparación intertemporal.

La literatura suele referir dos caminos analíticos para medir el grado de expansión del bienestar. El primero es el desarrollado por autores como Wilensky (1975), Iversen y Cusack (2000), Huber y Stephens (2001), Lindert (2004), Huber, Mustillo, y Stephens (2008) que se concentra

⁴ Coalición política de centro-izquierda.

en estudiar la prioridad macroeconómica del gasto en seguridad social. Este tipo de estrategia analítica tiene desarrollos posteriores donde se puede medir el grado de generosidad del sistema de seguridad social o el estado de bienestar, a través del nivel del gasto público (Barth y Moene, 2009). El segundo se centra en sintetizar una serie de aspectos multidimensionales de los estados de bienestar, los seguros sociales –y consecuentemente los sistemas previsionales–, tal es el caso de los requerimientos para la titularidad del derecho, las tasas de reemplazo, los niveles de cobertura, las formas de financiamiento del sistema o la duración en el tiempo del goce de los derechos (Korpi, 1989; Esping-Andersen, 1993; Orloff, 1993; Esping-Andersen, 2001; Scruggs y Allan, 2006; Ferrarini, Nelson, Korpi, y Palme, 2013).

El primer tipo de análisis tiene como ventaja que permite la comparación entre países y a lo largo del tiempo mediante una medición estandarizada internacionalmente. Cuenta con la existencia de series internacionales de largo plazo que facilitan los análisis. Sin embargo, autores como Esping-Andersen (1993, 2001); Ferrarini et al. (2013); Scruggs (2006, 2007, 2014); Scruggs y Allan (2006) plantean una serie de limitaciones a esta herramienta analítica. Según ellos, esta perspectiva no muestra la magnitud de la población dependiente de la prestación, por lo tanto, la comparación del gasto en seguridad social sobre el PIB entre dos países no refleja información sobre la cobertura de riesgos que están siendo financiados. Además, como la ratio es dependiente del crecimiento del producto, puede subestimar el esfuerzo en políticas sociales en economías con alto crecimiento. Otro aspecto de la crítica es que la medida no indica cómo se financia la expansión de ese gasto, que puede ser regresiva y amortiguar el beneficio de las prestaciones y consecuentemente el propio crecimiento del gasto. Este indicador tampoco ofrece referencias sobre el nivel de la prestación, es decir, de su poder para cumplir objetivos mínimos de bienestar.

Por su parte, los análisis multidimensionales coinciden en una misma raíz teórica: el enfoque de *los derechos sociales de la ciudadanía* o el enfoque de la *ciudadanía social*. Esta perspectiva teórica fue elaborada a partir de la conferencia realizada en 1949 (Marshall, 1997) para el estudio de los estados de bienestar a raíz de la emergencia del Estado benefactor inglés luego de la segunda guerra mundial. En este marco, se parte del término *ciudadanía*, entendido como un status que concede a los miembros de un colectivo el pleno derecho de pertenencia a una comunidad. En general, se asocia al poder participar de la vida política de la comunidad (Anchustegi, 2010). Por lo tanto, los beneficios que los miembros reciben deberían ser iguales, porque tienen los mismos derechos y obligaciones (Aragón, 2012).

En una concepción crítica similar, Marshall (1997) agrega al concepto de ciudadanía la característica *social*, aludiendo a los derechos sociales necesarios para conformar la ciudadanía. Dvoskin (2015) resume la concepción marshaliana de acuerdo con la interacción de tres dimensiones teóricas: cuestión social, derechos sociales y ciudadanía. La primera de ellas es la problematización a nivel político de las desigualdades económicas y sociales, la segunda la legitimación social y legalización jurídica de las garantías sobre determinados estándares de vida y la tercera, la condición reclamable de pertenencia a un cuerpo político soberano. Esto implica que las sociedades empiezan a considerar que determinadas desigualdades entre las personas vinculadas a la distribución del ingreso mediante los mecanismos de mercado, no son legítimas ni tolerables.

A partir de esto, Marshall propone que independientemente del ingreso, o la clase social a la que se pertenezca, existan derechos inalienables que permitan acceder a un determinado nivel básico de bienestar material, para asegurar el real ejercicio de los derechos cívicos y políticos. Esto implica que garantizar el acceso a elementos básicos que contribuyen al bienestar material es condición necesaria para la constitución de ciudadanía política (Anchustegi, 2012; Añón, 2002).

También sobre esta perspectiva de derechos sociales de la ciudadanía se desarrolló una serie de críticas. La primera tiene que ver con la relación entre derechos sociales y participación ciudadana. Autores como Kymlicka y Norman (1997) plantean que, al contrario de promover una ciudadanía activa, la garantía de derechos sociales y económicos genera relaciones de dependencia y clientelismo entre los nuevos titulares de derechos y el Estado. La segunda gran crítica se vincula con el potencial de reconocimiento de los derechos sociales. Es decir, pese a que algunos derechos puedan estar reconocidos en la legislación, no pueden ser reclamados ante ningún tribunal de justicia, y en caso de poder hacerlo, se clasificarían como derechos civiles. Por lo tanto, se los considera como aspiraciones programáticas o conquistas de la lucha laboral, más que derechos en sí mismos. Una tercera crítica tiene que ver con la evolución del tipo de derecho reconocido en la sociedad, primero civil, después político y por último social o económico. Se ha planteado que esta trayectoria es útil para explicar el devenir de la sociedad inglesa, pero que no se adapta a otras realidades nacionales (Aragón, 2012).

Una crítica adicional tiene que ver con la posibilidad de determinar una serie de bienes o de derechos sociales y económicos básicos en una sociedad. Esto tiene que ver con el enfoque de Sen (2000) que señala que el contenido de lo que se puede considerar como derechos sociales básicos, se actualiza y se modifica a lo largo del tiempo. Además, la posibilidad de transformar el contenido del derecho en mejores condiciones de vida para una persona o una familia –y que implique, a su vez, un aumento de su libertad y autonomía–, va a depender de las condiciones del titular del derecho y no de una definición general de derechos o bienes básicos.⁵

Finalmente, se considera que la discusión de los derechos sociales de ciudadanía está fuertemente centrada en países desarrollados. En análisis locales como Midaglia (1997) se establece que, en América Latina, parece no haberse cumplido el estatus de ciudadanía para toda la población. En Papadópulos (1992) citando a Wanderley dos Santos se menciona el concepto de *ciudadanía regulada* para el caso latinoamericano y uruguayo. Este tipo de ciudadanía no se concede por seguir determinados valores políticos, sino que se obtiene según un sistema de estratificación ocupacional, determinado por la legislación, “son ciudadanos todos aquellos miembros de la comunidad que se encuentran localizados en cualquiera de las ocupaciones reconocidas y definidas por la ley” (p. 21).

En el presente trabajo se entiende que la noción de ciudadanía social es útil para entender el sistema de bienestar y previsión social desarrollado en Uruguay. Además, sirve como herramienta normativa para pensar escenarios deseables de expansión de derechos sociales. En este marco, el desafío es cómo concretar esta noción para ver su aplicación en la historia de la previsión social, y generar medidas para determinar avances y retrocesos en el reconocimiento de derechos sociales de ciudadanía.

A partir de la década de 1980, para medir el grado de avance en la concepción de la ciudadanía social entre distintas naciones, comenzaron a producirse trabajos y programas de investigaciones basados en análisis institucionales multidimensionales comparativos dentro del marco teórico de los *power resources* (Ferrarini et al., 2013; Korpi, 1989; McCarthy, 2018; Orloff, 1993).

⁵ A pesar de esta puntualización, se entiende que es posible encontrar ciertos niveles mínimos de derechos básicos compartidos universalmente, por lo menos durante largos periodos históricos. Por ejemplo, la seguridad social es un derecho social básico, que tiene el estatus de derecho humano universal (artículo 22) en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

En esta línea, Esping-Andersen (1993, 2001) estudia el grado de mercantilización de los distintos programas sociales. El autor analiza qué tan vinculadas están las condiciones para acceder a los seguros sociales con la participación en el mercado laboral formal. Sostiene que cuanto más estrecha sea la relación entre la pertenencia al mercado de trabajo formal y el acceso a los derechos económicos y sociales, más mercantilizada estará la sociedad y menor será el grado de avance de la ciudadanía social. Para probarlo construye un índice sintético que combina las características institucionales de tres tipos de seguros sociales: sistema de jubilaciones y pensiones, prestaciones de desempleo y seguro de enfermedad. Para cada tipo de seguro social, elabora un subíndice que combina las siguientes variables: condiciones para acceder a la titularidad del derecho, tasa de reemplazo, nivel de cobertura, forma de financiamiento del sistema, duración esperada del beneficio.

En una revisión del trabajo de Esping-Andersen (2001), Buendía y Palazuelos (2014), Scruggs (2006, 2007, 2014) y Scruggs y Allan (2006) plantean que el indicador generado por el autor no logra captar bien el grado de desmercantilización de la protección social. Visto que la mayoría de los esquemas de seguros sociales, como el de la vejez, están fuertemente vinculados al pasaje del asegurado por el mercado laboral formal y, por lo tanto, a la conversión de su fuerza de trabajo en mercancía, la propuesta de Esping-Andersen no mediría tanto la desmercantilización de los derechos sociales, sino la generosidad del sistema en el reconocimiento de tales derechos. Por ejemplo, el aumento de la cobertura del sistema previsional de un país debido a la reducción de la edad mínima para alcanzar el derecho a la jubilación, no quiere decir que el sistema desmercantile el derecho al retiro, sino que aumenta la generosidad para la otorgación de beneficios. Por ello, sería más pertinente referirse a la generosidad del sistema, que a su desmercantilización.

Considerando las discusiones relevadas, en la presente investigación la generosidad de la seguridad social –y del sistema previsional– está ligada a la combinación del grado de cobertura y suficiencia que pueda alcanzar en el tiempo y no al peso que tiene el gasto del sistema en la economía, o alguna de las dimensiones estudiadas por sí sola. Puesto que el sistema previsional está asociado a cubrir el riesgo de vejez, *la cobertura* estará marcada por la proporción de personas que, con una edad igual o mayor a la mínima de retiro estipulada por la ley, cuenten con alguna prestación (contributiva o no contributiva). Por su parte, *la suficiencia* remite a la capacidad del sistema para garantizar al asegurado un nivel de consumo que permita estándares mínimos de bienestar. La combinación de estas dos dimensiones está relacionada con los lineamientos políticos que reconocen el derecho a la seguridad económica en la vejez y al retiro del mercado laboral.

Retomando las nociones antes discutidas, el sistema previsional será más generoso cuanto mayor proporción de la población tenga el derecho de retiro, más altas las prestaciones que se paguen y más tiempo pueda disfrutarse estos derechos en la vida. A medida que crece la cobertura y la suficiencia del sistema, se interpreta que mayor es la expansión del bienestar generado por el Estado, y mayores pasos habrá dado hacia la conformación de una ciudadanía social.

CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR DE GENEROSIDAD

A partir de las definiciones anteriores, es necesario construir un indicador o una serie de indicadores que refleje el grado de generosidad del sistema previsional uruguayo. Para hacerlo, se tomará como base el planteo realizado por Dufrechou (2021). En dicho trabajo, utilizando la metodología de contabilidad agregada, que permitía ver a través del tiempo la incidencia de la generosidad junto a otras dimensiones del sistema y la economía, en la restricción presupuestaria.

En primer lugar, a raíz del planteo de autores como Uthoff (1997), Scholz, Meerendonk, Hagemeyer, Cichon, Bertranou y Plamondon (2004); Jimeno, Rojas y Puente (2008) y Unión Europea (2015) se construyó un modelo en el que se descompusiese la variación del gasto público previsional en relación con el producto interno bruto, en la variación de la generosidad del sistema (medida como la pensión media que paga el sistema en relación con el producto per cápita de la economía), la tasa de dependencia demográfica, la tasa de cobertura (cantidad de jubilados y pensionistas en relación al total de la población en edad de poder estar retiradas del mercado laboral) y la inversa de la tasa de ocupación. Incorporando la discusión sobre el rol de la distribución intergeneracional del ingreso para explicar la sostenibilidad financiera del sistema, se modifica el factor que mide la tasa de reemplazo, y multiplicándola por la tasa de cobertura se llega a tener una nueva medición de la generosidad.

$$GEN = \left(\frac{N_{\text{jubilados}} + N_{\text{pensionistas}}}{N_{+60}} \right) * \frac{\bar{P}}{\bar{W}} \quad (1)$$

Donde GEN es el factor que mide la generosidad del sistema $\left(\frac{N_{\text{jubilados}} + N_{\text{pensionistas}}}{N_{+60}} \right)$ es la tasa de cobertura del sistema (cantidad de jubilados y pensionistas en relación con la población con edades iguales o mayores a 60 años), y $\frac{\bar{P}}{\bar{W}}$ es la pasividad media que paga el sistema en relación con el salario medio. De esta forma representa la tasa de reemplazo media de los ingresos laborales. Por lo tanto, GEN revela dos dimensiones importantes para entender la expansión de derechos sociales de la ciudadanía. Mientras la cobertura muestra la expansión del derecho al retiro del mercado laboral, la tasa de reemplazo social (tal como está construida) refleja el porcentaje que representa la prestación media sobre el salario medio. Se entiende que, con este agregado, se mejora la medición de la suficiencia del sistema. Si tomamos al salario medio como el monto mínimo necesario para la reproducción social de la clase trabajadora (Marx y Engels, 1966), este indicador refleja cuánto de esa canasta de suficiencia es capaz de comprar la pensión media.

La segunda medida de la generosidad, se construye basada en el modelo de contabilidad agregada de Fuente (2015, 2019) y Fuente, García, y Sánchez (2018b, 2018a). En estos trabajos, los autores realizan este tipo de modelo para estudiar la relación entre ingresos y egresos del sistema (relación índice de salud financiera). Para medir la generosidad del mismo, crea en primer lugar una tasa de reemplazo comparando la pensión media con el salario base de cálculo para la jubilación (promedio de salarios anteriores al momento del retiro del mercado laboral). Esa tasa de reemplazo es corregida por un factor que premia el pago de tasas altas más cerca del momento del retiro. Una forma de desincentivar el retiro del mercado laboral sin alterar parámetros como edad mínima de retiro o cantidad de años de cotización a la seguridad social, es pagar tasas de reemplazo muy bajas para edades de retiro cercanas al mínimo legal. Por lo tanto, pagar altas tasas, y muy temprano en el tiempo, equivaldría a sistemas más generosos.

Por lo tanto, este factor tendría la siguiente forma:

$$GEN^1 = \left(\frac{\bar{P}}{\frac{ac_{\min}}{ac_{\max}} * W_{\text{SBJ}}} \right) * \left(\frac{N_{\text{jubilados}} + N_{\text{pensionistas}}}{N_{+60}} \right) \quad (2)$$

Siendo $\frac{ac_{\min}}{ac_{\max}}$ los años medios de cotización de las personas ya retiradas en relación con el máximo de años de aporte necesarios para acceder a la máxima tasa de reemplazo que paga el sistema; W_{SBJ} el promedio de salarios que componen el salario básico jubilatorio.

Esto genera que GEN y GEN^I no sean idénticas, y capten algunas dimensiones diferentes del fenómeno de la generosidad. A su vez, la variable GEN^I es más sensible a la repercusión de los cambios de ciclo económico en los niveles salariales. Esto se debe a que combina la prestación media que paga el sistema en el presente, con promedios salariales de años pasados. Si los salarios pertenecen a un periodo de crecimiento salarial pero los niveles de pensión están estancados producto de una caída en el ciclo, la variable GEN^I tendrá un comportamiento diferente que GEN .

Desde la perspectiva analítica de este trabajo, apoyada en la concepción de la ciudadanía social, la generosidad del sistema previsional en términos de ampliación de derechos ciudadanos, comprende una multiplicidad de factores. Es por ello que para analizar este fenómeno se precisan contemplar medidas de la cobertura, las tasas de reemplazo, la duración esperada del beneficio, las condicionantes para acceder al derecho, etc. Sólo es posible acercarse a este análisis combinando las variables GEN y GEN^I .

Para poder construir estos indicadores fue necesario construir o reconstruir algunas series de datos específicas para el periodo 1950-2018: *Cantidad de jubilados y pensionistas (perceptores de pensión a la vejez)*. Esta variable se construyó con la cantidad de jubilados y pensionistas por vejez de las tres cajas componentes del BPS. Para los años 1950, 1954, 1959, 1963 se tomaron datos de Azar et al. (2009, p. 234). Si bien estos datos reflejan la cantidad de pasividades y no de pasivos, fueron utilizados puesto que el periodo en cuestión es corto en relación con el total estudiado, y que no existen mejores datos que los puedan sustituir. A partir de la década de 1960, las series se completaron con base en la búsqueda y contraste de diversas fuentes: entre 1964 y 1983 se tomaron datos de Vieitez y Minetti (1984, p. 44); los años 1969, 1979 y 1984 de Lacurcia (1990, p. 86), y los años 1975 y 1981 de Mirza (1983, p. 128). Entre 1993 y 2018 se tomaron datos de los *Boletines Estadísticos* de BPS. Si bien existen diferentes fuentes de información, todas están basadas principalmente en la división de estadísticas de BPS y la Dirección General de Seguridad Social, por lo que los datos son compatibles.

Para los periodos sin dato, se optó por realizar interpolaciones basadas en la cantidad de pasividades pagadas por la suma de las tres cajas componentes del BPS, disponible en las bases de datos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Pasividad promedio a precios constantes de 2005: se estima con base en el gasto público previsional a precios constantes de 2005 dividido entre la cantidad de pasivos (jubilados más receptores de la pensión a la vejez).

Cantidad de personas por tramo de edad: desde 1950 hasta 2010 los datos son extraídos de Naciones Unidas (2011). Desde 2011 hasta el 2018 se tomaron datos del Instituto Nacional de Estadística (2014).

Para analizar la incidencia de la productividad en el gasto público previsional, se utiliza la variable PIB por persona ocupada (entendida como una aproximación a la productividad aparente del trabajo). Esta variable fue construida con base en la siguiente información:

Cantidad de personas ocupadas: esta variable no está disponible para todo el periodo de análisis, por tanto, debió construirse relevando distintas fuentes. Por un lado, se tomaron datos de población en edad de trabajar de Fleitas y Román (2010) correspondientes a los años 1950-1996 y del Instituto Nacional de Estadística (2014) a partir de 1996. Por otro lado, se trabajó con datos de

tasa de empleo a partir de la compilación elaborada por Siniscalchi ([2021])⁶ y datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística con la tasa de empleo de la población que vive en localidades urbanas de más de 5 000 habitantes desde 1984 hasta 2018. A partir de las distintas fuentes se generó una nueva serie de largo plazo consistente.

Salario medio de la economía a precios constantes de 2005: se aproximó con el cociente entre la masa salarial de la economía y la cantidad de personas ocupadas. Desde 1950 hasta 2014 se tomaron los datos elaborados por Rosa, Sabrina, Vigorito, Vilá y Willebald (2017). Entre 2015 y 2018 se calculó la variación de la masa salarial estimada a través de las encuestas continuas de hogares relevadas por el Instituto Nacional de Estadística y se le adjudicó esa evolución al valor de la masa salarial de 2014. Esta forma de calcular la masa salarial es la que toman Rosa, Sabrina, Vigorito, Vilá y Willebald (2017) para el cálculo del nivel de remuneraciones en la economía a partir de 2006, cuando el Banco Central del Uruguay deja de relevar el PIB desde el enfoque del ingreso. Luego, a la masa salarial resultante se la deflactó por el índice de precios al consumo, quedando sus valores expresados al nivel de precios de 2005.

La serie de masa salarial se divide por la cantidad de ocupados, cuya construcción se explicó anteriormente.

El salario básico jubilatorio determina el monto de la prestación que recibirá un individuo en su etapa de retiro, dentro de un esquema previsional de reparto intergeneracional. Es un promedio de los salarios percibidos por un jubilado durante su etapa activa, por un periodo específico previo al momento del retiro, definido por las leyes jubilatorias. A nivel agregado, se calculó un salario básico jubilatorio a partir de los niveles de salario medio.

Como el periodo de cómputo para el cálculo del salario básico jubilatorio depende de la reglamentación (sujeta a distintas modificaciones en el tiempo), la construcción de esta variable tuvo que realizarse a partir de una recopilación de normativas previsionales como se detalla a continuación: *a)* desde 1950 hasta 1979, se tomaron periodos de cinco años para la construcción del salario básico jubilatorio puesto que así lo establece la Ley núm. 11.496 de 1950, la Ley núm. 12.761 de 1960 y la Ley núm. 13.315 de 1964. *b)* Desde 1979 hasta 1986 se toman periodos de seis años, puesto que así lo establece el Acto Institucional núm. 9 (Decreto constitucional 9/979, artículo 52). *c)* Desde 1986, se toman periodos de tres años, producto de la ley núm. 15.850, hasta la reforma previsional de 1995. *d)* A partir de la Ley núm. 16.713, desde 1996 en adelante se toman periodos de diez años.

Relación entre años cotizados y máximo de años requeridos para acceder a las máximas tasas de reemplazo (DUR): en Fuente (2019) se utilizan los años cotizados promedio por las personas que accedieron a una jubilación, en relación con el máximo de años de cotización necesarios para acceder a la máxima tasa de reemplazo que paga el sistema. Como para todo el periodo no es posible estimar los años de cotización promedio, se optó por considerar para el cálculo los años de cotización mínimos requeridos para acceder al derecho jubilatorio.

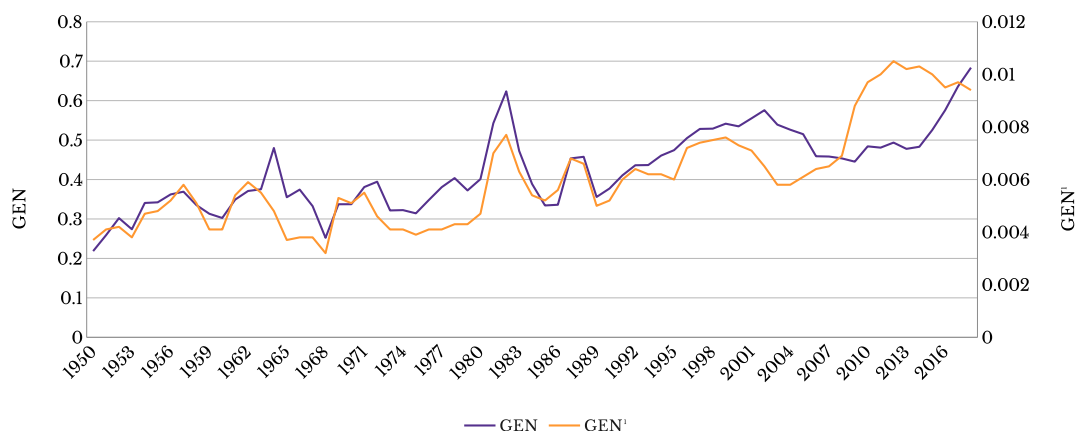
Para construir la serie se relevaron los datos provenientes de la siguiente legislación: Ley núm. 11.496 de 1950, la Ley núm. 12.761 de 1960 y la Ley núm. 13.315 de 1964, la Ley núm. 15.850 de 1986, la Ley núm. 16.713, de 1996 y la Ley núm. 18.395 de 2008. También se tomó el Acto institucional núm. 9 de 1979 (Decreto constitucional 9/979).

⁶ Serie elaborada y provista por Sabrina Siniscalchi a quien se le agradece, construida en el marco de su línea de investigación en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Uruguay, y aún no publicada.

RESULTADOS

En la gráfica 1 se presenta la evolución de las dos mediciones de la generosidad utilizadas. Sobre las series, están marcados puntos de relevancia correspondientes a reformas previsionales (estructurales o paramétricas) que implicaron rupturas institucionales y tuvieron como objetivo mejorar la sostenibilidad financiera o mejorar la generosidad del sistema. La variable GEN es la utilizada en el modelo de agregación contable del gasto público previsional. Esta variable es el producto entre las tasas de reemplazo sociales y la tasa de cobertura del sistema. La variable GEN^1 es el factor de generosidad utilizado en el modelo de agregación contable del *índice de salud financiera*. Este factor está compuesto por la tasa de reemplazo del sistema (la pensión media en relación con el salario básico jubilatorio), multiplicado a su vez por la tasa de cobertura. Recordemos que la variable GEN^1 es más sensible a la repercusión de los cambios de ciclo económico en los niveles salariales, por lo tanto, es esperable que en algunos periodos la variable GEN^1 tenga un comportamiento diferente que GEN .

GRÁFICA 1. FACTORES DE GENEROSIDAD EN LOS MODELOS DE AGREGACIÓN CONTABLES



Fuente: elaboración propia con base en Dufrechou (2021).

Hasta mediados de la década de 1950, GEN creció producto de aumentos en las revaluaciones, pero sobre todo por el aumento en la cobertura del sistema (entre 1950 y 1955 el factor GEN creció 56.3 %, mientras que GEN^1 creció 28 %). En la década de 1960, si bien el factor GEN aumenta desde el comienzo de la década hasta 1964 (al marcar un crecimiento de la generosidad respecto al año anterior de 28 %), el otro factor no se comporta de la misma manera. Al considerar el factor GEN^1 se ve una caída de 12.3 por ciento.

Este periodo contiene además dos fenómenos significativos y que su combinación explica la volatilidad de los indicadores de generosidad. En primer lugar, el “*establecimiento de una correlación entre los ciclos electorales y el valor medio de las pasividades*” (Papadópulos, 1992, p. 63). Esto se refleja en aumentos de las pasividades reales en relación con el año preelectoral (1962, 1966 y 1971). El segundo es una tendencia sistémica a la devaluación real de las pasividades.

A partir de la década de 1960 se observa la caída en la tasa de reemplazo reflejada en GEN^t , producto de niveles de pasividad estancados, con salarios pertenecientes a una etapa de crecimiento económico y del salario real. De acuerdo con García (2011), la relación entre pasividad media y salario medio real se modificó durante el periodo. Con el agotamiento del modelo económico de crecimiento hacia dentro y el inicio del estancamiento con inflación, las organizaciones sindicales demandaron la protección del salario real, pero los derechos previsionales y el aumento –o mantenimiento– del valor de la pasividad capturó menor atención. Como resultado, las pasividades no se actualizaron al ritmo de los salarios. Por lo tanto, a partir de la segunda mitad de la década de 1950, la tasa de reemplazo social –componente del factor GEN – fue reduciéndose progresivamente. De acuerdo con Fortuna (1985, p. 23) el índice de pasividades reales pasó de 136 en 1967 a 55 en 1979 (caída de 59.5%). Respecto a esto último, Saldain (2020) comenta que la tensión entre la expansión de derechos previsionales que terminó en la década de 1950 y las posibilidades materiales para sostenerlos, se resolvió a través de la sistemática depreciación del valor real de las pasividades.

La etapa que se inicia en 1968 muestra un crecimiento de la generosidad hasta 1969 y luego una caída derivada del congelamiento de precios y salarios que alteró las tasas de reemplazo (los salarios reales se congelaron el día anterior al correspondiente para su revaluación, quedando en el mínimo valor real posible). A partir del abandono de esa política los factores comenzaron a reaccionar; durante el periodo la tasa de variación acumulativa anual del factor GEN fue 3.6% y del factor GEN^t de 2.91%. En este periodo sucede un aumento de la relación entre la pasividad media y el salario medio, resultado de una política económica orientada a mejorar la competitividad y las cuentas fiscales (Sienra, 2007). De acuerdo con las estimaciones, el salario medio a precios de 2005 cayó 20.7% entre 1967 y 1979, mientras que la pasividad media a precios de 2005 cayó 10.09%. Esto explica que, a pesar de existir una política tendente a reducir el poder de compra de las pasividades, el indicador de generosidad GEN muestre una tasa de variación positiva.

La reforma previsional de 1979 (que entró en vigencia a partir de 1981) en plena dictadura cívico-militar produjo una caída en la generosidad basada en la discrecionalidad del poder ejecutivo para fijar ajustes revaloratorios diferentes y diferenciales y la limitación de los beneficios jubilatorios. Así, entre 1982 y 1989 el factor GEN cae 43% y el factor GEN^t , 35%. De acuerdo con Papadópolus (1992): “[l]a situación objetiva de la mayoría de los pasivos era, a la salida del gobierno de facto, bastante precaria en lo que se refiere a sus ingresos [...] siendo que el salario mínimo nacional era alrededor de US\$75,00, el promedio de todas las pasividades no llegaba a los US\$ 40,00” (p. 115).

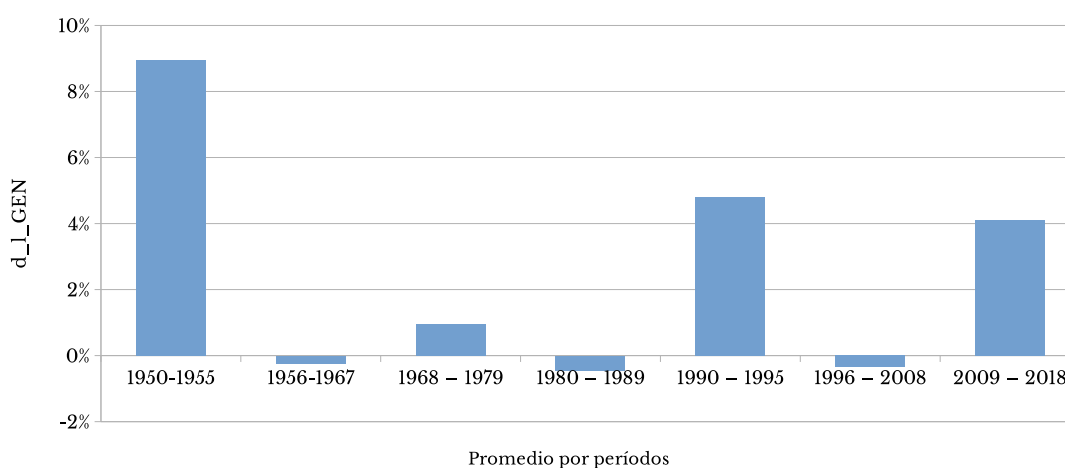
Esta tendencia se revierte con la reforma previsional de 1989 y tiene un nuevo freno con la reforma de 1996. En este último caso, GEN^t presenta un crecimiento producto de las modificaciones en la forma de cálculo del salario básico jubilatorio. Antes de la reforma, este se componía por el promedio salarial de los últimos tres años antes del retiro. A partir de la reforma, el salario básico jubilatorio pasó a ser el promedio de los últimos diez años (o de los mejores 20). Con esta modificación se redujo el salario básico jubilatorio lo que generó un aumento en la tasa de reemplazo que capta el indicador y provocó un aumento en la generosidad. Este resultado puntual es discutible, puesto que la modificación institucional que lo provoca estaba orientada a reducir el tamaño de las pasividades futuras y con ello su generosidad.

Mientras el factor GEN crece 6% en un año (de 1995 a 1996), fruto del aumento de la pasividad media y de la tasa de reemplazo social, el factor GEN^t creció 19% respectivamente. La generosidad comienza a decrecer desde 1999 hasta mediados de la década de 2000 debido al

endurecimiento en las condiciones para acceder al derecho jubilatorio comentadas anteriormente. Desde 2008, se observa un movimiento inverso debido a la flexibilización para la adquisición del derecho jubilatorio y el aumento de las tasas de cobertura del sistema. Como GEN^t mide la tasa de reemplazo con base en el promedio de salarios medios de los años anteriores necesarios en la jubilación (en ese periodo, diez años), a partir de 2014 comienzan a contabilizarse promedios salariales de una economía con una década de crecimiento, y ajustes de pasividades con una economía en plena lentificación. Por lo tanto, las tasas de reemplazo en GEN^t fueron menores a las que marcaba el factor GEN .

Si tomamos las primeras diferencias del logaritmo de las series, se observa la tasa de variación en todo el periodo, y en subperiodos elegidos. Entre 1950 y 2018 la generosidad mediada a través de la variable GEN aumentó a una tasa anual promedio de 1.68 %, mientras que medida a través de GEN^t lo hizo a una tasa de 1.02 %. Sin embargo, es bastante interesante descomponer este periodo, en subperiodos que den cuenta de los distintos cambios institucionales en el sistema público previsional.

GRÁFICA 2. VARIACIÓN DE LA GENEROSIDAD (GEN) POR PERIODOS



Fuente: elaboración propia con base en Dufrechou (2021).

Es evidente que los periodos de expansión son seguidos por periodos de ajuste (véase gráfica 2), el primer punto de corte corresponde a una estrategia de ajuste implícito, puesto que no existe un cambio institucional normativo específico, que a su vez vuelven a revertirse con expansiones. Es importante observar, no obstante, que en perspectiva la magnitud de las expansiones se encuentra muy por encima de los retrocesos.

Así, como Forteza (2007) señala, no existen trayectorias financieras insostenibles en los sistemas previsionales en el largo plazo porque inexorablemente provocarán un ajuste que las encauce a una senda sostenible, podríamos hipotetizar un efecto similar con la generosidad. Para este caso, podría decirse que no existe una reducción permanente en la sostenibilidad social, o que toda reducción engendra en sí misma una posterior expansión. Esto se debe a que las caídas en el bienestar provocadas por la reducción en la generosidad crean deterioros sociales que terminan transformándose con el tiempo en presión política por revertir los efectos negativos de reformas

pasadas (como ejemplo, el periodo en la segunda mitad de la década de 1980 luego de la reforma de 1979, o las modificaciones a partir de 2005, luego de la reforma de 1995) (Papadópulos, 1992; Azar et al., 2009; Busquets et al., 2009; Lavallega y Tenenbaum, 2017; Saldain, 2020).

En el marco de los derechos sociales de ciudadanía, las expansiones en los derechos previsionales parecen generar un sentido común donde una provisión que reduzca el bienestar social a través del sistema previsional, no es legítima ni tolerable socialmente. Por ejemplo, en la segunda mitad de la década de 1950 y década de 1960 con ajustes a la generosidad de forma informal, o en la década de 1980 mediante mecanismos autoritarios. En particular, bajos niveles en las pasividades (en términos absolutos, y en términos relativos al salario recibido en actividad, al nivel salarial medio y al costo de vida general), y duras condiciones de acceso al derecho jubilatorio, tarde o temprano se transforman en una fuerza reformadora, como lo demostró la constitución de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas en 1989, y el apoyo popular al referéndum de ese mismo año (Azar et al., 2009).

CONCLUSIONES

El presente artículo tuvo como objetivo presentar una medida de la expansión de la generosidad del sistema previsional uruguayo en el periodo 1950-2018. Desde una perspectiva de historia económica, se entiende necesario generar mecanismos para la evaluación de la dinámica institucional teniendo en cuenta el grado de expansión de bienestar que es capaz de generar.

La historia institucional del sistema está marcada por reformas y contrarreformas orientadas a mejorar el sostenimiento financiero del mismo, así como a mejorar los niveles de flexibilización para el acceso a la obtención de derechos previsionales de la población. En este marco, se propuso adoptar el enfoque de los derechos sociales de ciudadanía, como abordaje teórico para juzgar el comportamiento del sistema en relación con la ampliación, mantenimiento o reducción del derecho a la seguridad económica en la vejez.

Tomando como base planteos que utilizaron la metodología de contabilidad agregada, se construyeron índices que sintetizan dos dimensiones del derecho a la seguridad económica en la vejez, la suficiencia y la cobertura de las prestaciones previsionales. Los resultados de las estimaciones luego de construidas las series, muestra una evolución en todo el periodo de la generosidad del sistema previsional uruguayo, pero una evolución dispar cuando se aprecia su devenir por subperiodos. Tomando grandes hitos previsionales e institucionales como puntos de corte, se ve una dinámica de expansión y retroceso de la generosidad. Este comportamiento tiene la particularidad de que el aumento en los momentos de expansión posteriores a periodos de retracción, es mucho mayor a la reducción anterior. Esta característica nos ayuda a hipotetizar de que, a lo largo del periodo, se fueron construyendo derechos sociales de ciudadanía vinculados al sistema previsional, cuya remoción se considera ilegítima o intolerable por la ciudadanía, lo cual afectaría la sostenibilidad social de reformas previsionales.

LISTA DE REFERENCIAS

- Anchustegui, E. (2010). Ciudadanía y derechos sociales. *Lan Harremanak*, 22, 151-165.
- Anchustegui, E. (2012). Ciudadanía e integración: Los derechos sociales y la globalización. *Coherencia*, 9(16), 185-211. DOI: [10.17230/co-herencia.9.16.7](https://doi.org/10.17230/co-herencia.9.16.7)

- Añón, M. J. (2002). Ciudadanía social: la lucha por los derechos sociales. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 6.
- Aragón, A. (2012). Ciudadanía y derechos sociales: las dificultades de la ciudadanía social. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 9(18), 141-159. DOI: [10.29092/uacm.v9i18.412](https://doi.org/10.29092/uacm.v9i18.412)
- Azar, P., García, U., Bertoni, R., Sanguinetti, C., Sienna, M., Bertino, M. y Fleitas, S. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo xx*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Barth, E. y Moene, K. (2009). The equality multiplier. *National Bureau of Economic Research*, 1-53.
- Bucheli, M., Forteza, A. y Rossi, I. (2010). Work histories and the access to contributory pensions: The case of Uruguay. *Journal of Pension Economics and Finance*, 9(3), 369-391. DOI: [10.1017/S1474747208003776](https://doi.org/10.1017/S1474747208003776)
- Buendía, L. y Palazuelos, E. (2014). Economic growth and welfare state: A case study of Sweden. *Cambridge Journal of Economics*, 38(4), 761-777. DOI: [10.1093/cje/bet049](https://doi.org/10.1093/cje/bet049)
- Busquets, J. M., Bucheli, M. y Setaro, M. (2009). El diálogo nacional de seguridad social: Contenido y proceso. En *La seguridad social en el Uruguay. Contribuciones a su historia* (pp. 155-178). Montevideo: República AFAP-FCS.
- Cabella, W. y Pellegrino, A. (2009). El envejecimiento de la población uruguaya y la transición estructural de las edades. En *La seguridad social en el Uruguay. Contribuciones a su historia* (pp. 89-114). Montevideo: República AFAP-FCS.
- Comisión de Expertos en Seguridad Social [CESS] (2021a). *Diagnóstico del sistema previsional uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social*.
- Comisión de Expertos en Seguridad Social [CESS] (2021b). *Recomendaciones para la reforma del sistema previsional uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social*.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967). Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales
- Dufrechou, H. (2021). *Generosidad, sostenibilidad y productividad laboral: el caso del sistema previsional uruguayo 1950-2018* (Tesis de maestría). Universidad de la República, Uruguay.
- Dvoskin, N. (2015). *La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957-1994). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Esping-Andersen, G. (2001). Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. En *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (pp. 202-217). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República (2003). *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis. Uruguay*.
- Ferrarini, T., Nelson, K., Korpi, W. y Palme, J. (2013). Social citizenship rights and social insurance replacement rate validity: Pitfalls and possibilities. *Journal of European Public Policy*, 20(9), 1251-1266.
- Fleitas, S. y Román, C. (2010). Evolución de la población económicamente activa en el siglo xx: un análisis de la estructura por sexo, edad y generaciones. *Boletín de Historia Económica*, 9, 41-64.
- Forteza, A. (2007). Efectos distributivos de la reforma de la seguridad social. El caso uruguayo. *Cuadernos de Economía-Latin American Journal of Economics*, 44, 31-58.
- Fortuna, J. C. (1985). *El sistema de la seguridad social en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.

- Fuente, Á. de la (2015). A simple model of aggregate pension expenditure. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 1(212), 13-50.
- Fuente, Á. de la (2019). Productividad y pensiones. *Estudios sobre la Economía Española*, 43, 1-11.
- Fuente, Á. de la, García Díaz, M. Á. y Sánchez, A. (2018a). An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain, 1985-2017. *Revista de Economía Aplicada*, XXVI (78), 5-19.
- Fuente, Á. de la, García Díaz, M. Á. y Sánchez, A. (2018b). ¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. *Fedea Policy Papers*, 9, 1-26.
- Gianola, A. (1983). Nuevas estrategias para el estudio de la seguridad social. Una perspectiva teórica para el enfoque del caso uruguayo. *Cuadernos del CLAEH*, 26, 11-23.
- García, U. (2011). El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896- 2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo. *Serie Documentos de Trabajo*, 9/11, 1-72.
- García, U. (2014). La descapitalización de los institutos de jubilaciones en el Uruguay: el empapelamiento de las cajas. 1943-1967. *Serie Documentos de Trabajo*, 23, 1-43.
- Huber, E., Mustillo, T. y Stephens, J. (2008). Politics and social spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70(2), 420-436.
- Huber, E. y Stephens, J. (2001). *Development and crisis of the welfare State: Parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Instituto Nacional de Estadística (2014). *Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay: Metodología y resultados. Revisión 2013*.
- Iversen, T. y Cusack, T. (2000). The causes of welfare state expansion. Deindustrialization or globalization? *World Politics*, 52(3), 313-349.
- Jimeno, J. F., Rojas, J. A. y Puente, S. (2008). Modelling the impact of aging on social security expenditures. *Economic Modelling*, 25(2), 201-224. doi: [10.1016/j.econmod.2007.04.015](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2007.04.015)
- Korpi, W. (1989). Power, politics and state autonomy in the development of social citizenship: Social rights during sickness in 18 OECD-countries since 1930. *American Sociological Review*, 54(3), 309-328.
- Köster, E. (2011). *De la centralización a la nueva descentralización del sistema de previsión estatal y la expansión de las prestaciones (1934-1967)*. Presentado en Asociación Uruguaya de Historia Económica. 5tas Jornadas de Investigación. Montevideo.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La política- Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 3, 5-39.
- Lacurcia, H. (1990). *El sistema de pensiones en el Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Lagomarsino, G. y Lanzilotta, B. (2004). *Densidad de aportes a la seguridad social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003)*. [Documento preparado para el ERT en BPS].
- Lavalleja, M., Rossi, I. y Tenenbaum, V. (2018). *La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Lavalleja, M. y Tenenbaum, V. (2017). *Seguridad social en el Uruguay. Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones*. Montevideo: CEPAL.
- Lindert, P. (2004). *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century* (vol. 2). Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, M. (2018). The capitalist welfare State and its causes: A response. *Critical Sociology*, 1-6.

- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-346.
- Marx, K., y Engels, F. (1966). *La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas*. La Habana: Edición Revolucionaria.
- Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. (1998). *Manual de economía de la Seguridad Social*. Montevideo: CLAEH.
- Midaglia, C. (1997). Consideraciones finales. En C. H. Filgueira, C. Midaglia, y J. Petersen-Thumser (eds.), *Desafíos de la Solidaridad Social*. Montevideo: Programa Latinoamericano de Políticas Sociales/CIESU/Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.
- Mirza, R. (1983). *Financiamiento de la Seguridad Social en el Uruguay 1972-1982*. Montevideo: Universidad de la República.
- Naciones Unidas (2011). *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Organización Internacional del Trabajo (1964). *Informe al gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Seguridad Social*.
- Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.
- Papadópulos, J. (1992). *Seguridad Social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*. Montevideo: CIESU.
- Quirici, G. (2009). Entre el Estado y el mercado, la gestación de la reforma de 1995: ¿Una reforma “a la uruguaya”? En *La Seguridad Social en Uruguay. Contribuciones a su Historia* (pp. 133-154). Montevideo: República AFAP-FCS.
- Rosa, M. de, Sabrina, S., Vigorito, A., Vilá, J. y Willebald, H. (2017). *La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay*. Montevideo: PNUD.
- Saldain, R. (2020). *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*. Montevideo: Rodolfo Saldain.
- Scholz, W., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Cichon, M., Bertranou, F. y Plamondon, P. (2004). *Financing social protection*. Organización Internacional del Trabajo- AISS.
- Scruggs, L. (2007). Welfare state generosity across space and time. En J. Clasen y N. A. Siegel (eds.), *Investigating welfare state change: The «dependent variable problem» in comparative analysis* (pp. 65-133). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Scruggs, L. (2014). Social Welfare Generosity Scores in CWED2: A methodological genealogy. *CWED. Working Paper*, 1, 1-19.
- Scruggs, L. (s. f.). The generosity of social insurance, 1971-2002. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3), 349-364.
- Scruggs, L. y Allan, J. (2006). Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: A replication and revision. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 55-72. DOI: [10.1177/0958928706059833](https://doi.org/10.1177/0958928706059833)
- Segura-Ubiego, A. (2007). *The political economy of the welfare in Latin America. Globalization, democracy and development* New York: Cambridge University Press.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Sienra, M. (2007). *La evolución del sistema de Seguridad Social en el Uruguay (1829-1986)*. Serie Documentos de Trabajo. IECON - FCEEyA.

-
- Unión Europea, DG for Economic and Financial Affairs, & Economic Policy Committee of the European Communities (2015). *The 2015 ageing report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Luxembourg: EUR-OP.
- Uthoff, A. (1997). Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. En *Desafíos de la Seguridad Social* (pp. 20-898). Montevideo: CIESU.
- Vieitez, H. y Minetti, L. (1984). *Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Periodo 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005 2da Parte*. Montevideo: Dirección General de Extensión Universitaria. División Publicaciones y Ediciones.
- Wilensky, H. (1975). *The welfare State and Equality: Structural and Ideological roots of Public Expenditure*. Los Angeles: University of California Press.