

CURSO DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL – AÑO 2023

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA (EN EL URUGUAY).

3.1. Primeras leyes de previsión social (hasta 1896).

3.1.1. Durante el período colonial, rigieron los montepíos civiles y militares creados por España para sus virreinos, y en especial el Reglamento de 1770.

3.1.2. Luego de la Independencia, progresivamente se dictan leyes de amparo jubilatorio y pensionario para los funcionarios militares y civiles, siguiendo el modelo español.

3.1.3. *Primeras pensiones y retiros militares (1829-1835)*. Por ley de 1829 (Gobierno Provisorio de José Rondeau), se estableció un régimen de pensiones para inválidos, viudas y huérfanos de guerra, en beneficio de quienes combatieron en la guerra de independencia y sus familias. En 1830, se reconoció una pensión especial a los participantes de la llamada Cruzada Libertadora de 1825. En 1835 se establece el derecho a la pensión para las viudas e hijos de oficiales del ejército, con carácter general (ley 81) y el derecho al retiro para los oficiales con diez años de antigüedad (ley 91).

3.1.4. *Creación del Montepío de Ministerio para los funcionarios civiles (1838)*. Se estableció el derecho a pensión de retiro para los empleados estatales cesados por innecesarios, por incapacidad o por edad avanzada, y se estableció una contribución sobre el sueldo llamada “montepío”, y el derecho a pensión de sobrevivencia para viudas y huérfanos, aplicándose a estos efectos la misma normativa vigente durante el período colonial (Reglamento de 1770).

3.1.5. *Expansión del gasto público en retiros y pensiones luego de la Guerra Grande (1851-1876)*. Luego de la Guerra Grande, se reconoció el derecho a retiro a los oficiales de ambos bandos y se disparó el presupuesto correspondiente a retiros y pensiones militares.

3.1.6. *El militarismo y la “lista de 7 de setiembre de 1876”*. El dictador Lorenzo Latorre, para reducir el gasto público en retiros y pensiones, estableció que, en lo sucesivo, a los nuevos funcionarios y oficiales no se les reconocerían derechos jubilatorios o pensionarios, quedando amparados sólo quienes habían ingresado hasta 1876 (“lista de 7 de setiembre de 1876”). No obstante, sucesivas leyes otorgaron jubilaciones y pensiones, ampliando la lista con nuevos nombres.

3.2. Período de las cajas y seguros sociales (1896-1967).

3.2.1. *Creación de la Caja Escolar (1896)*. Es el primer instituto previsional descentralizado, que administró un régimen propio, más beneficioso que el régimen general de los funcionarios, con la finalidad de promover el magisterio y la educación pública. Se estableció una causal jubilatoria común con 25 años de servicios, y una edad de 45 en el caso de las mujeres y de 55 en los hombres, una jubilación por edad avanzada con 10 años de servicios, y la jubilación por enfermedad.

3.2.2. *Creación de la Caja Civil (1904)*. Restableció el amparo jubilatorio para los funcionarios públicos (restringido por la “lista de 1876”), se establecieron como causales la imposibilidad física o mental para la función, la cesantía por supresión del cargo y la causal común con 60 de edad y 30 de servicios. Quienes habían ingresado luego de 1876

debían podían efectuar las contribuciones que se habrían generado hasta ese momento, reconociéndose en ese caso los servicios a los efectos jubilatorios.

3.2.3. *Creación de la Caja Militar* (1911). También se crea en este caso un instituto previsional en principio para los oficiales, se reglamentan las prestaciones, y se restituyen los derechos restringidos por la lista de 1876. El personal subalterno será incorporado en 1919.

3.2.4. *Creación de la Caja de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos* (1919). Por primera vez, se incluyó en el amparo jubilatorio y pensionario a trabajadores privados, dependientes de las empresas que prestaban servicios públicos (transporte, ferrocarriles, teléfonos, aguas corrientes y gas), en un contexto de creciente estatización de esos servicios.

3.2.5. *Creación de la Caja Bancaria* (1925). Fue la primera persona pública no estatal, creada con la finalidad de dar mayor estabilidad y certeza a los regímenes previsionales privados de los bancos y la bolsa de comercio.

3.2.6. *El Instituto de Jubilaciones y Pensiones* (1933). Durante la dictadura de Terra, se puso a las cajas Civil, Escolar y de los Servicios Públicos bajo este nuevo instituto, con el fin de contener sus gastos. Se desplazó a los representantes sociales de la gestión. Se enlenteció el trámite de los expedientes jubilatorios.

3.2.7. *Transformación de la Caja de los Servicios Públicos y Sociedades Anónimas en Caja de Industria y Comercio* (1934). En 1928 fueron incluidos dentro de la primera los empleados y obreros de las “sociedades anónimas y establecimiento cuyo giro sea igual a éstas” con una serie de excepciones. Entre 1928 y 1934 fueron incorporados numerosos sectores de la actividad privada, inicialmente excluidos. Este proceso culmina con la creación de la Caja de Industria y Comercio.

3.2.8. *La Constitución de 1934*. En su art. 58, por primera vez reconoce a los seguros sociales con rango constitucional.

3.2.9. *Incorporación de los trabajadores no dependientes a la Caja de Industria y Comercio* (1941).

3.2.10. *Creación de la Caja Notarial* (1941).

3.2.11. *Creación de la Caja Rural* (1943).

3.2.12. *La descentralización de 1948: las tres grandes cajas*. Se deroga ese año la ley que había creado el Instituto de Jubilaciones y Pensiones, y se crean como servicios descentralizados la Caja de Industria y Comercio, la Caja Civil y Escolar y la Caja de los rurales y domésticos.

3.2.13. *Creación de la Caja de Profesionales Universitarios* (1954).

3.2.14. *Cobertura de otras contingencias durante este período*.

a) *Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*. Por ley de 1920 nuestro país adoptó el esquema de la responsabilidad objetiva y tarifada en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y se creó un esquema de seguro voluntario a cargo del BSE. La obligatoriedad se introdujo en 1961.

b) *Desempleo*. La ley de 1919 que creó la Caja de los Servicios Públicos, estableció una causal jubilatorio por despido, cuando se contara con diez años de aportes. Si el despido se produjera antes de los diez años, las contribuciones efectuadas por el afiliado eran entradas al BSE que abonaba una renta según el capital acumulado. La ley que creó la Caja de Industria y Comercio estableció que los menores de 40 años no tendrían derecho a la jubilación por despido, sino un subsidio por seis meses, equivalente a la mitad del sueldo, financiado con una contribución específica del empleador. En 1944 se creó la Caja de Compensaciones por Desocupación de la Industria Frigorífica de Montevideo, que garantizó al trabajador un mínimo de 100 horas mensuales. Siguiendo el mismo esquema, en 1945 se creó la Caja de Compensaciones por Desocupación de las Barracas de Lana, Cueros y Afines, y en 1966 un instituto similar para la industria frigorífica del Interior. La ley de 1958 creó el régimen general del “seguro de paro”, con las causales desde entonces conocidas (despido, suspensión total o reducción del tiempo de trabajo).

c) *Prestaciones familiares*. La ley de Consejos de Salarios de 1943 incluyó un capítulo por el que se crearon las Cajas de Compensación por sector de actividad. En 1950 se creó el Consejo Central de Asignaciones Familiares.

d) *Enfermedad*. Una serie de leyes establecieron los seguros sociales de enfermedad por sector de actividad, desde 1958 en adelante.

3.3. Centralización del sistema de seguridad social (1967-1985).

3.3.1. *La creación del BPS en la Constitución de 1967*. En los años 60, el sistema de seguridad social entró en crisis, por factores tanto económicos y de maduración del sistema, como de gestión. La reforma constitucional procuró combatir la mala administración mediante la centralización en un ente autónomo en el que participaran los representantes de los afiliados, las empresas y los jubilados, controlando la gestión, y adoptó prohibiciones de participar en las elecciones a los directores.

3.3.2. *El denominado Acto Institucional N° 9 de 1979*. Eliminó el BPS y creó en lugar de las tres grandes cajas, Direcciones dependientes del MTSS. Unificó la normativa previsional aplicable tanto en el ámbito estatal (con excepción de policías y militares) como no estatal. También creó una Dirección de Seguros por Desempleo, una Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad y una Dirección de Asignaciones Familiares subordinadas a la DGSS. Para cada una de estas contingencias se aprobó nueva normativa (Decretos-Leyes 15.180, 14.407 y 15.084, respectivamente).

3.4. La reinstitucionalización democrática y la reforma del art. 67 de la Constitución (1985-1989).

3.4.1. *La plena vigencia de la Constitución (1985) y la reinstitucionalización del BPS (1986)*. Al retornar la democracia en 1985, no se cumple el Acto N° 19, que estableció que quedaban con fuerza de ley los Actos 9 y 13. Sin perjuicio de ello, sus contenidos normativos (régimen general de pasividades) quedaron tácitamente legalizados por la Ley 15.800 y otras disposiciones legales que se remiten a sus disposiciones. La Ley 15.800 reinstitucionalizó el BPS y devolvió la autonomía a las cajas paraestatales.

3.4.2. *La reforma constitucional de 1989.* En noviembre de 1989 se aprueba una reforma constitucional del art. 67 que establece que, como mínimo, las pasividades se ajustarán por la variación del IMS.

3.5. Los años noventa y la reforma previsional de 1995.

3.5.1. *La integración de los representantes sociales al Directorio del BPS (1992).* Este año se reglamenta la norma constitucional y se integran por primera vez los representantes sociales al Directorio del BPS.

3.5.2. *Los intentos de reforma previsional y el referéndum constitucional de 1994.* El Poder Ejecutivo de la época intenta introducir modificaciones a la normativa jubilatoria y pensionaria por el trámite de las leyes presupuestales. Una iniciativa de reforma constitucional (Disp. Transitoria y Especial V) establece la inconstitucionalidad de las normas presupuestales contenidas en ese tipo de leyes.

3.5.3. *La reforma previsional.* En 1995, por acuerdo del Partido Nacional y el Partido Colorado, se aprueba la reforma previsional actualmente vigente, que introduce el régimen mixto y modifica las causales, endureciendo los requisitos para el acceso a la jubilación.

3.6. La revisión de la reforma y la expansión de la protección social (2005 a 2020).

3.6.1. Transcurrida una década de la reforma, comienzan a manifestarse sus consecuencias en términos de dificultad de acceso a la jubilación y baja de la cobertura en la edad pasiva. Se inicia un Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, que culmina con la ley de flexibilización de 2008. Se reforman los retiros policiales y la Caja Bancaria. En 2007, se crea el Seguro Nacional de Salud.

3.6.2. Entre 2011 y 2013 se procesa el segundo Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, que culmina con la aprobación de normas que amplían la cobertura por maternidad, paternidad y cuidados, y habilitan la desafiliación del régimen mixto y la opción del art. 8 de la Ley 16.713.

3.6.3. En 2015, se aprueba la ley sobre el Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

3.6.4. En 2017, se habilita la desafiliación del régimen mixto de los llamados “cincuentones”.

3.6.5. Posteriormente, en 2018 y 2019 se reforman el régimen previsional militar y la Caja Notarial.

3.7. La sostenibilidad financiera vuelve a la agenda política (desde 2020). Una nueva reforma.

3.7.1. El enlentecimiento del crecimiento económico desde 2015, unido al acelerado proceso de envejecimiento de la población, y la facilitación del acceso a las prestaciones así como la mejora de poder adquisitivo, generaron un rápido deterioro financiero del sistema previsional.

3.7.2. La crisis sanitaria y económica vinculada con la pandemia de Covid 19, agudizó el problema. La LUC 19.889 dispuso la creación de una Comisión de Expertos, con

representación de partidos políticos y organizaciones sociales, con el fin de efectuar un diagnóstico y formular propuestas de reforma.

3.7.3. Los documentos de diagnóstico y recomendaciones fueron aprobados por los partidos de la coalición de gobierno, y la delegación empresarial, y votados negativamente por las representaciones de trabajadores y jubilados.

3.7.4. Tomando como base las recomendaciones de la Comisión, el Poder Ejecutivo acordó un proyecto de reforma, que fue aprobado, luego de recibir modificaciones en ambas cámaras legislativas, convirtiéndose en la actual Ley 20.130.