

## PROTECCIÓN FRENTE AL DESEMPLEO ESTACIONAL Y BOLSAS DE TRABAJO EN URUGUAY (1944-1979)

Nicolás Bonino Gayoso; Ulises Garcia Repetto\*

### RESUMEN

La protección de los trabajadores en situación de desempleo ha constituido un tema de preocupación en la agenda política de Uruguay durante gran parte del siglo XX. El problema se ha intentado atender básicamente a través de tres instrumentos: la jubilación por despido<sup>1</sup> (1904-1979) y el seguro de paro (1958 hasta el presente), para atender el desempleo de carácter no estacional; y las cajas de compensación por desocupación (1944-1979), para proteger contra el desempleo estacional.

En este trabajo se estudia la creación, funcionamiento y evolución de las Cajas de Compensación por Desocupación para el sector de frigoríficos y de barracas de lana y cueros, que funcionaron entre 1944 y 1979. Las dos principales Cajas de Compensación, que pagaban un subsidio por desempleo y organizaban bolsas de trabajo, fueron creadas a mediados de los años cuarenta cuando el país incursionó decididamente en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el Estado profundizó el sistema de protección y bienestar social. La tercera Caja es más tardía y comenzó a funcionar en los años sesenta, en un contexto de intensas pujas distributivas.

Con la creación de estas Cajas no solo se buscó atender el problema social del desempleo estacional, sino que se integró a una política expresa del gobierno de contención del conflicto entre capital y trabajo, aplicada en este caso a sectores económicos estratégicos. Estos se encontraban íntimamente relacionados con los principales rubros de la producción agropecuaria exportable (carne, lana y cuero), fuente generadora de divisas indispensables para sostener el proceso industrializador.

Pese a los objetivos políticos, sociales y económicos presentes en el diseño de estos institutos, se reiteró un defecto recurrente en el sistema de seguridad social uruguayo: fallas estructurales en su esquema de financiamiento.<sup>2</sup> En efecto, a pocos años de su instalación las distintas Cajas de Compensación comenzaron a arrojar déficits financieros y solo pudieron cumplir con su cometido al contar con la asistencia del Gobierno Central y la afectación del producido de impuestos generales ajenos a los sectores que recibían el beneficio.

**Palabras clave:** *bolsas de trabajo, desempleo estacional, seguridad social, Uruguay.*

---

\* Unidad Académica Historia y Desarrollo, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA), Universidad de la República (UDELAR); [nbonino@iecon.ccee.edu.uy](mailto:nbonino@iecon.ccee.edu.uy); [ulises@iecon.ccee.edu.uy](mailto:ulises@iecon.ccee.edu.uy)

<sup>1</sup> Tratada en un trabajo anterior: Bonino y Garcia Repetto (2012).

<sup>2</sup> En un trabajo previo se profundizó en el estudio de las fallas en el financiamiento del sistema de seguridad social uruguayo: Garcia Repetto (2011).

## Introducción

En la primera mitad del siglo XX se buscó instrumentar en Uruguay un seguro de desempleo general, que cubriera a los trabajadores de la actividad privada que perdían su empleo. Las distintas propuestas de seguro de desempleo estuvieron siempre acompañadas con la creación de bolsas de trabajo obligatorias, lo cual llevó a la férrea oposición de los empresarios y por consiguiente al fracaso en su instrumentación. Recién en 1958 se logró implementar un seguro de desempleo general para los trabajadores privados de la industria y el comercio, sacrificando la exigencia de la instalación de bolsas de trabajo.<sup>3</sup>

Los únicos casos en que se logró que el seguro de desempleo funcionara con bolsas de trabajo correspondieron a los sectores de frigoríficos y de barracas de lana y cuero, entre 1944 y 1979. Este carácter distintivo es el que da motivo a la presente investigación, la cual forma parte de un estudio más amplio sobre la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay.

Las dos principales Cajas de Compensación, que pagaban un subsidio por desempleo y organizaban bolsas de trabajo, fueron creadas a mediados de los años cuarenta. En esa época el país adoptaba decididamente una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), al tiempo que profundizaba la matriz de protección social que llevaría a consolidar una suerte de “Estado de Bienestar” local. La tercera Caja fue más tardía y comenzó a funcionar en los años sesenta, en un contexto de estancamiento económico e intensas pujas distributivas.

Las Cajas de Compensación por Desocupación no solo buscaron atender el problema social del desempleo, en particular el de carácter estacional, sino que se integraron a una política gubernamental expresa de contención del conflicto entre capital y trabajo. Reflejo de ello es que se implementaron en dos sectores económicos estratégicos: los frigoríficos y las barracas de lana y cueros. Se trataba de actividades de producción agropecuaria de exportación (carne, lana y cuero), fuentes generadoras de la mayor parte de las divisas que ingresaban al país y que resultaban indispensables para sostener el proceso industrializador.

Sin embargo, pese a los objetivos políticos, sociales y económicos tenidos en cuenta en el diseño de estos institutos, se observa que se reiteró con estas Cajas un defecto recurrente en todo el andamiaje del sistema de seguridad social uruguayo: fallas estructurales en las fuentes de financiamiento de los derechos reconocidos (García Repetto, 2011). En este sentido, el funcionamiento de las Cajas de Compensación constituye un ejemplo adicional de los errores de diseño y planificación que fueron minando progresivamente el sistema de seguridad social uruguayo desde su misma creación.

La estrategia metodológica aplicada en la investigación supuso el relevamiento sistemático de fuentes, con el fin de reconstruir la evolución institucional y financiera de las Cajas de Compensación. Se revisaron, entonces, los Diarios de Sesiones Parlamentarias y los Mensajes que anualmente el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo. Además, para comprender cabalmente el funcionamiento de las Cajas, se mantuvieron reuniones con miembros de la Federación de Obreros de la Industria de la Carne (FOICA), quienes además habilitaron la consulta de sus archivos.

---

<sup>3</sup> Para una completa descripción de los instrumentos aplicados para proteger a los trabajadores desempleados durante la primera mitad del siglo XX, véase Bonino y García Repetto (2012).

La ponencia se organiza en cinco apartados, además de esta Introducción. En el primero se describe el contexto legal internacional, en particular el referente a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en que se promovieron las iniciativas de cobertura del desempleo, las oficinas públicas y privadas de empleo y las bolsas de trabajo sectoriales. En el segundo apartado se caracterizan los sectores de actividad en que se crearon las Cajas. El análisis de la organización de las Cajas de Compensación se presenta en el apartado tres, mientras que el cuarto está dedicado a repasar el desempeño financiero de estos organismos. Finalmente, en la última sección se realizan algunas reflexiones de cierre.

## **1. Algunas consideraciones sobre el seguro de desempleo y las bolsas de trabajo**

Desde el primer proyecto de ley de seguro de desempleo presentado en el Parlamento (1926) hasta que el derecho se hizo efectivo (1958), en la concepción de los políticos de la época solo cabía otorgar el beneficio a percibir un subsidio por paro si se organizaba simultáneamente un servicio de colocaciones o bolsas de trabajo estatales. Estas se encargarían de intermediar entre la oferta y demanda de trabajo con el objetivo de reinsertar al trabajador en paro al trabajo efectivo (Carbone, 1943).

Desde principios del siglo XX la inquietud por crear oficinas de colocaciones se venía difundiendo en distintos foros internacionales, en el entendido que más que otorgar un subsidio, el principal objetivo de los seguros de desempleo era facilitar al trabajador la vuelta al empleo efectivo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) promovió esta figura desde su fundación, en 1919. En el Convenio N° 2 (octubre de 1919) se establece que todos los miembros ratificantes del acuerdo deberán establecer *“un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central. Se nombrarán comités, en los que deberán figurar representantes de los trabajadores y de los empleadores, que serán consultados en todo lo que concierna al funcionamiento de dichas agencias”* (Artículo 2).

En el Convenio N° 44 (1934) relativo al seguro de desempleo se estableció que el derecho a percibir el subsidio podía quedar sujeto a la inscripción del desempleado en una oficina (pública) de colocaciones (Artículo 4). A su vez, entre las excepciones que los miembros firmantes podían esgrimir para excluir a los trabajadores del derecho al subsidio por paro se encontraba el carácter temporal o zafral del empleo (Artículo 2).

En Uruguay, la ley de seguro de desempleo de 1934 ya incluía bolsas de trabajo, pero nunca llegó a reglamentarse y regir en forma plena, debido a la férrea oposición de los empresarios. Para estos, cualquier obligación de recurrir a las bolsas de trabajo para la contratación de mano de obra era considerada una imposición inaceptable, que limitaba el derecho a la libre contratación (Bonino y Garcia Repetto, 2012).

El único caso en que se logró la coordinación de un seguro por desempleo y bolsas de trabajo fue el de las Cajas de Compensación. A través de estos institutos no solo se consiguió brindar un subsidio por desempleo a los trabajadores, sino que también se les reconoció el derecho a la estabilidad laboral mediante la implementación de bolsas de trabajo.

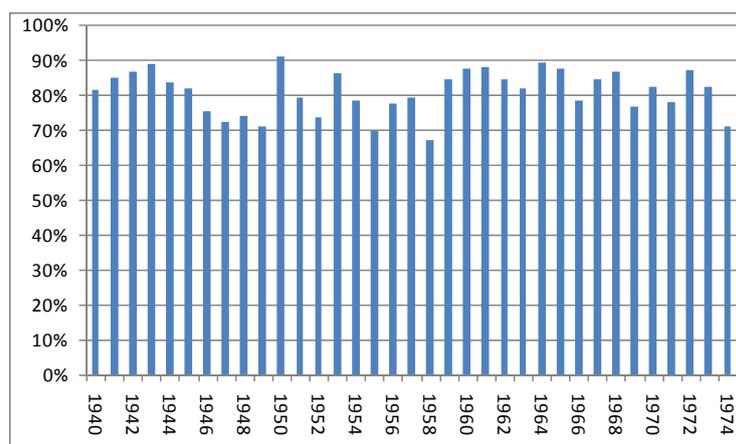
En términos de su diseño, dos son las notas distintivas de estas Cajas de Compensación públicas: por un lado, la coparticipación estatal, obrero y patronal en la dirección de los organismos, cuando las cajas de jubilaciones estatales ya la habían suprimido en 1934; por otro, el reconocimiento del derecho a un subsidio por desempleo a trabajadores estacionales. La legislación era considerablemente innovadora en último este sentido.

La OIT criticaba que en general los trabajadores zafrales quedaban excluidos del derecho a un subsidio por paro de forma expresa o implícita, al requerírseles un período de “calificación” o de cotización que no podían cumplir debido a las propias características de este tipo de empleo. En caso de reconocérseles el derecho al subsidio, la tónica era exigirles mayores requisitos que a los trabajadores comunes. El motivo de esta exclusión o consideración diferenciada tenía carácter financiero, ya que el costo de este derecho y la brevedad del período de aporte durante la zafra harían peligrar la sostenibilidad de los fondos destinados a sufragar este subsidio (OIT, 1955).

## 2. Relevancia de los sectores de frigoríficos y barracas de lana y cuero

Como consecuencia de la crisis bursátil de 1929 y el inicio de la Gran Depresión, la ya significativa presencia del Estado en la economía uruguaya se incrementó aun más. Esta política intervencionista y dirigista se afianzó a mediados de los años cuarenta con el acceso al gobierno del “neo-batllismo”, que apostó decididamente por una industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

Aun cuando a nivel doméstico la economía uruguaya venía procesando un cambio productivo que colocaba a la industria como el sector de mayor crecimiento relativo y la volvía uno de los pilares del crecimiento económico, a nivel de las exportaciones, tanto en volumen como en valor, el sector pecuario seguía siendo la principal fuente de ingreso de divisas. En efecto, como surge del Gráfico 1, entre 1940 y 1974 en promedio 80% de las divisas ingresadas por exportaciones provenía de la cadena agroexportadora de productos primarios (carne, lana y cueros) y de su procesamiento (carne conservada y lana peinada en tops).



**Gráfico 1. Participación de las exportaciones de carne, lana\* y cuero en el total, 1940-1974 (%)**

Fuentes: Anuarios Estadísticos y Suplemento Estadístico del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).

\*Incluye lana sucia, lana lavada y lana peinada en tops.

El carácter estacional de las actividades de producción de estos bienes era muy marcado. En el Uruguay de la época las tareas de faena y esquila tendían a concentrarse en ciertos meses del año y ello pautaba el momento de venta y procesamiento de esta materia prima. La misma podía acopiarse, exportarse con poco procesamiento o ingresar a la cadena industrial para su procesamiento.

En este proceso cualquier demora u obstrucción, ya fuera por motivo de movilizaciones obreras (paro o huelga), *lock-out* patronal o retención de materia prima por parte de los productores, podía significar enlentecer o detener el flujo de divisas que ingresaban al país. Esta eventualidad constituía un problema relevante, en la medida que la mayor parte de estas se destinaba a la compra de bienes de capital e insumos industriales necesarios para apuntalar el proceso industrializador.

La relevancia de los sectores de frigoríficos y de barracas de lana y cuero también se aprecia en términos de empleo. Estos sectores concentraban hacia mediados de los años 1940 un importante contingente de obreros: 12.500 los frigoríficos y 2.500 las barracas de lana y cuero, representando 12,5% y 2,5% respectivamente del total de empleo industrial hacia los años 1944/1946. Por tanto, los trabajadores afectados por la estacionalidad del ciclo productivo constituían un número considerable.

En el caso de los frigoríficos, debido a la relevancia que tenían en la dinámica económica-social de la localidad en que se hallaban localizados, cualquier detención de la actividad repercutía además gravemente en la vida cotidiana del entorno. Esta situación era especialmente clara en la Villa del Cerro y en la ciudad de Fray Bentos, más específicamente en su barrio obrero.<sup>4</sup> En estas localidades existía una “comunidad” o “sociedad de cercanías”, en que la actividad laboral, el barrio, la clase social y la familia se encontraban fuertemente entrelazados (Porrini, 2005, pp. 253-254). En este microambiente, los trabajadores de los frigoríficos, apoyados por los residentes de esas localidades, tuvieron en el activismo sindical el principal instrumento para defender y ampliar sus derechos.

La importancia del sector frigorífico se destacaba entonces tanto a nivel del empleo, como en su calidad de fuente de divisas (28% del total en 1944/1946). En cuanto al sector de barracas de lanas y cueros, aunque empleaba menos trabajadores, su relevancia era evidente si se considera que de la exportación de los sub-productos (lana sucia, semi-lavada, lavada o peinada en tops) provenía 52% de las divisas ingresadas al país por concepto de exportaciones en 1944/1946.

La importancia económica de estos sectores llevó a las autoridades de gobierno a contemplar con especial atención los problemas que los afectaban. Dentro de la gama de dificultades a atender fueron de primer orden la estabilidad del empleo y la sostenibilidad de la tasa de ganancia de las empresas. La política aplicada hacia estos sectores se desplegó entonces en estos dos sentidos: a los trabajadores se les aseguró un ingreso mínimo en tiempos de paro (subsidio por desempleo) y se les reconoció el derecho a la estabilidad laboral (bolsas de trabajo). Con relación a los empresarios, se contemplaron los reclamos de los productores

---

<sup>4</sup> La Villa del Cerro es una localidad obrera del Departamento de Montevideo donde se encontraban instalados tres de los principales frigoríficos del país (Frigorífico Nacional, Frigorífico Swift y Frigorífico Artigas –Cía. Armour-), que ocupaban más de tres cuartas partes de los trabajadores de la industria frigorífica. En tanto, el resto de los obreros estaban empleados en el Frigorífico Anglo de la ciudad de Fray Bentos (Departamento de Río Negro) en el interior del país.

rurales, frigoríficos y barraqueros otorgando subsidios, primas por producción y tipos de cambio preferenciales a la exportación.

Las Cajas de Compensación por Desocupación (CCD) hicieron efectivo el compromiso con los trabajadores, estableciéndose para la Industria Frigorífica (1944-1979), para las Barracas de Lana, Cueros y afines (1945-1979) y para la Industria Frigorífica del Interior (1966-1979). Las CCD, con sus bolsas de trabajo, rigieron hasta octubre de 1979, cuando fueron suprimidas por el entonces gobierno dictatorial mediante el Acto Institucional N° 9.<sup>5</sup> A partir de entonces, los trabajadores antes cubiertos por las Cajas de Compensación perdieron el derecho a la estabilidad laboral (bolsas de trabajo), aunque mantuvieron el derecho a una compensación por desempleo en el ámbito del seguro de desempleo general, establecido por la ley de 1958.<sup>6</sup>

### **3. La organización de las Cajas de Compensación por Desocupación**

Para la industria frigorífica se crearon dos CCD. La primera cubría a los trabajadores de los considerados “frigoríficos tradicionales” (FT), esto es, de los grandes frigoríficos ubicados en Montevideo (dos de capitales norteamericanos, Frigorífico Swift y Frigorífico Artigas, y uno de capitales nacionales públicos y privados, Frigorífico Nacional) y del frigorífico Anglo, ubicado en Fray Bentos, de capitales ingleses.<sup>7</sup> Como fue señalado previamente, estos establecimientos, al momento de la organización de la primera CCD en 1944, contrataban a 12.500 trabajadores.

Los cuatro frigoríficos de grandes dimensiones (FT) cubrían 90% de la faena y dominaron el procesamiento, exportación, abasto de carne de Montevideo y el empleo en el sector cárnico hasta fines de la década del cincuenta, cuando los frigoríficos extranjeros comenzaron a retirarse de plaza. Este cuasi monopolio fue alterado hacia fines de los años 1940, con la instalación de una serie de establecimientos (mataderos y pequeños frigoríficos) en el departamento de Canelones, sobre el límite con la ciudad de Montevideo.

La segunda CCD, instalada en 1967, cubría a los trabajadores de los frigoríficos y mataderos del Interior del país y de algunos pequeños establecimientos ubicados en Montevideo: los denominados “frigoríficos nuevos” (FN).<sup>8</sup> Pese a la presencia de estas dos CCD, la protección y los beneficios no necesariamente alcanzaban a todos los trabajadores del sector. Existía un

---

<sup>5</sup> El Acto Institucional N° 9 (1979), confirmado al reinicio del régimen democrático (1985), tuvo por objetivo racionalizar y uniformizar toda la materia referida a la seguridad social, eliminándose o limitándose aquellos derechos y privilegios que se consideró que desfinanciaban al sistema público de seguridad social. Muchas de estas medidas ya habían sido aconsejadas por misiones de asesores extranjeros y por estudios nacionales llevados a cabo por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1960-1967) y por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, 1972), adscripta a la Presidencia de la República.

<sup>6</sup> La ley 12.570 (23/10/1958) establece con carácter general el derecho al seguro de desempleo para todos los trabajadores de la industria y comercio por períodos de 6 meses (máximo) siempre que registraran un período previo de aporte efectivo de 1 año. Quedaban fuera de ese régimen aquellos trabajadores que gozaran de un régimen especial, como era el caso de los trabajadores de la industria frigorífica y de las barracas de lana y cuero.

<sup>7</sup> Desde fines de la década del cuarenta también cubrió los a trabajadores del Frigorífico Castro, propiedad de capitales nacionales.

<sup>8</sup> En 1968 el 80% de los trabajadores del sector frigorífico estaban cubierto por la primera caja de compensación (7.300 trabajadores), en tanto que el restante 20% (1.852 trabajadores) recibían la compensación de la nueva caja de compensación.

grupo de trabajadores no incluidos en los registros por no reunir los requisitos mínimos para su inclusión o por no poder inscribirse debido al cierre periódico de los registros de la bolsa de trabajo.<sup>9</sup>

Por su parte, para el sector de barracas de lana y cuero también se creó, en 1945, una Caja de Compensación por Desocupación. Esta cubría a los trabajadores de las barracas de lana y cuero, las cuales funcionaban como acopiadoras e intermediarias entre los productores rurales y los sectores que industrializaban esta materia prima (lana y cuero) para el mercado interno y la exportación.

### **3.1. La Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica (CCDIF, 1944-1979)**

La CCDIF se creó en 1944, cuando el sector transitaba un período de auge y los FT concentraban las ganancias y el empleo. Su instalación fue producto de un acuerdo entre patronos y obreros, refrendado por el Estado.<sup>10</sup>

El antecedente inmediato a este organismo fue el “seguro de jornada mínima”, que acordaron estos mismos frigoríficos con los obreros a fines de 1941. Por este acuerdo, las empresas frigoríficas garantizaban en la época post-zafra *“una jornada mínima no inferior a 100 horas de trabajo mensual durante un período de 100 días [cuatro meses], debiéndose abonar al obrero el jornal que éste perciba en la temporada normal de zafra”*.<sup>11</sup>

Este primer subsidio constituyó un reconocimiento por parte de los grandes frigoríficos de la necesidad de instrumentar una protección para los obreros que quedaban sin ingresos durante los meses de post-zafra (agosto a diciembre). También servía para mantenerlos vinculados al sector, en especial a los trabajadores especializados de la playa de faena, en la sección de desosado y descarnado de cueros.

Otra de las razones que motivaron la concesión del subsidio en 1941 fue la movilización obrera de la segunda mitad de ese año, que condujo a la creación de la Federación Obrera de la Industria de la Carne y Afines (FOICA, 7 de enero de 1942). También incidió el contexto favorable a la exportación derivado de la prolongación de la II Guerra Mundial. Para las potencias aliadas era esencial asegurar el suministro de alimentos (carne) y materias primas (lana y cuero) para sus pobladores y tropas. En consecuencia, resultaba prioritario satisfacer y contener los reclamos obreros que pudieran derivar en medidas que entorpecieran el normal flujo de bienes a los Aliados.

Frente a la buena experiencia de este subsidio específico, en el año 1944, a instancias de un acuerdo obrero-patronal, el Parlamento estudió la creación de un “seguro de paro” que rigiera durante todo el año y la instalación de una bolsa de trabajo para los obreros de los grandes FT.

---

<sup>9</sup> Por la ley 12.493 (enero/1958) se clausuraron los registros de la bolsa de trabajo de la Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica, cierre que periódicamente fue renovado hasta su reapertura transitoria en 1969.

<sup>10</sup> Ley 10.562 (12/12/1944).

<sup>11</sup> Ley 10.108 (26/12/1941), artículo 1.

Para el diputado socialista José Pedro Cardoso, los cuatro rasgos fundamentales de la CCDIF eran: “*primero, actualmente, por la ley vigente, sólo se puede llegar a amparar a unos seis mil y tantos trabajadores. Por la ley que vamos a aprobar el amparo se eleva a doce mil trabajadores. Segundo: por la ley vigente el período legal de amparo alcanza solamente cuatro meses. De acuerdo con el proyecto de ley que vamos a sancionar ese período legal de amparo se amplía a todo el año, es permanente de que se pague al trabajador la compensación por un período de seis o siete meses. [Tercero] ... En la situación legal vigente, falta lo que es el complemento indispensable de todas estas leyes de seguro..., las bolsas de trabajo que darán, al mismo tiempo o conjuntamente con la garantía del pago del seguro durante el desempleo, la garantía de la mayor estabilidad en trabajo del propio obrero asegurado. Y el cuarto rasgo [...] en la actualidad, la administración de ese fondo está a cargo de las propias empresas. En cambio, [...] por el proyecto que vamos a votar, se crea una caja de compensación, autónoma, que va ser dirigida por representantes patronales, representantes de los trabajadores y representantes estatales...*” (DSCR, 1945, Tomo 460, p. 583).

De esta manera, se les aseguraba a los trabajadores 100 horas fictas mensuales en cualquier mes del año, siempre que la inactividad del sector se debiera a causas ajenas a la acción de los obreros (movilizaciones, paros, huelgas).<sup>12</sup> Los jornales fictos eran establecidos por el Consejo de Administración de la Caja, de acuerdo a cuatro tramos salariales.

Los obreros beneficiarios del subsidio no podían rehusarse a trabajar cuando fueran convocados por las empresas. Si alguien convocado no se presentaba tras cuatro llamadas, quedaba automáticamente excluido de los registros y de la bolsa de trabajo. En principio, a los obreros se les reconocía la pertenencia a cada frigorífico y su categoría laboral. Pero, si no existía trabajo en su categoría y se le asignaba un trabajo con un jornal inferior, la Caja estaba obligada a compensar al obrero por la diferencia. Por otro lado, en caso que el frigorífico en que habitualmente trabajaba completara la planilla y quedaran obreros excedentarios, los mismos podían ser asignados a otros frigoríficos siempre que se les respetara la categoría laboral.

Se organizaron dos registros para la bolsa de trabajo: titulares y suplentes. En el “registro de titulares” figuraban los trabajadores que tenían derecho a percibir la compensación al cumplir un mínimo de jornales trabajados y estaban a disposición de la industria frigorífica. En el “registro de suplentes” se incluía a trabajadores que pertenecían a la industria, pero no habían alcanzado el mínimo exigible de trabajo efectivo para ingresar al registro de titulares.

Las empresas estaban obligadas a convocar en primer lugar a los trabajadores titulares pertenecientes a cada frigorífico y en su defecto a titulares de otros frigoríficos. Una vez completada la lista de titulares se pasaba a la lista de suplentes. Recién cuando esta quedaba vacía, las empresas podían contratar personal libremente.<sup>13</sup> El incumplimiento del orden de prelación por parte de las empresas y la contratación libre de personal por fuera de la bolsa de trabajo fue una controversia reiterada en la relación obrero-patronal del período.

En materia de financiamiento, se estableció que la compensación fuera cubierta por el aporte tripartito estatal-patronal-obrero. El aporte patronal se fijó en 6,5% del salario pagado, siendo

---

<sup>12</sup> Por la ley 12.493 (enero/1958) se elevó el número de jornales a compensar de 100 a 125.

<sup>13</sup> Pese a estas limitantes, las empresas estaban autorizadas a mantener en su plantilla de trabajadores un máximo de 2% de aprendices menores de 18 años de edad de contratación libre.

el aporte obrero de 2%.<sup>14</sup> El aporte estatal, por su parte, provenía de la afectación del impuesto a las exportaciones de la producción cárnica y de un gravamen sobre el kilo de ganado en pie (bovino, ovino y porcino) ingresado a la Tablada Nacional.<sup>15</sup> De esta manera, el aporte estatal se generaba dentro del mismo sector agropecuario.

### **3.2. La Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica del Interior (1967-1979)**

Este organismo fue creado como respuesta al proceso de cambio que se venía registrando en la industria frigorífica del país desde la década de los cuarenta. A partir de esos años, se fueron instalando mataderos y pequeños frigoríficos en los departamentos de Canelones y San José, recostados sobre los límites con el departamento de Montevideo, con el objetivo de disputarle el monopolio del abasto de la capital al Frigorífico Nacional, así como participar en la exportación.

Esta nueva estructura de la industria frigorífica implicaba que existiera un conjunto de trabajadores que no se encontraba afiliado a la Caja de Compensación y por ende no gozaba de sus beneficios. Frente a esta realidad, en el año 1964, y como resultado de los reclamos y movilización de la FOICA y de los trabajadores de los FN, el Parlamento comenzó a estudiar la posibilidad de extender los beneficios de compensación por paro zafra y bolsa de trabajo a los trabajadores de los frigoríficos del Interior, aprobando la creación del nuevo instituto en 1966.

La nueva Caja de Compensación por Desocupación cubriría a los trabajadores jornaleros y destajistas de la industria frigorífica del Interior que *“faenen o elaboren carne o subproductos,... con destino a la exportación”* (Art.1).<sup>16</sup> El instituto era dirigido y administrado por un Consejo tripartito que se encargaba de gestionar las bolsas de trabajo que funcionarían en las distintas localidades donde estuvieran ubicados los frigoríficos.

En materia de financiamiento el aporte era tripartito. Los patrones y obreros aportaban 10% y 4½% del salario, respectivamente. En tanto que el aporte estatal consistía en la afectación del impuesto a la exportación de productos cárnicos y el gravamen sobre el kilo de ganado en pie (bovino, ovino y porcino) que faenaran y procesaran los FN.

### **3.3. La Caja de Compensación por Desocupación de Barracas de Lana y Cuero (1945-1979)**

Al igual que sucedía con la industria cárnica, el trabajo del sector de barracas y lavaderos de lana tendía a concentrarse en algunos meses del año, estando muy relacionado con el ciclo de la explotación pecuaria. Ello determinaba que durante varios meses, a partir de la esquila (agosto-noviembre), el trabajo se incrementara, requiriéndose un importante refuerzo de mano de obra, para luego volver a descender.

---

<sup>14</sup> Al discutirse el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, la bancada comunista se expresó contraria al aporte de los trabajadores, en el entendido que los puntos muertos de la industria frigorífica no eran responsabilidad de los trabajadores, sino de las deficiencias en la organización del trabajo por parte de los frigoríficos. Esta propuesta no fue recogida finalmente en la ley.

<sup>15</sup> La Tablada Nacional fue el lugar físico a las afueras de la ciudad de Montevideo donde se realizaban las operaciones de compra y venta de ganado destinado al abasto de Montevideo y a la exportación.

<sup>16</sup> Ley 13.552 (26/10/1966).

A diferencia de lo sucedido con los trabajadores de los frigoríficos, que se concentraban en grandes establecimientos, lo que facilitó su unión sindical, en las barracas y lavaderos las plantas eran de menores dimensiones y concentraban menos mano de obra. Ello determinó que la organización sindical no tuviera la fuerza de la FOICA y que los derechos a que accedieran con la instalación de la CCDBLC se debieran más a razones de índole económico y a una cierta protección por parte de las autoridades.

La CCDBLC se creó a fines de 1945 a iniciativa del PE, que presentó un proyecto de ley muy similar al vigente para los obreros de los frigoríficos. En el marco de la política del gobierno centrada en promover la concordia social y una mejor distribución del ingreso, el gobierno entendió que se podía extender a este sector la experiencia del subsidio a los trabajadores de los frigoríficos.

Este instituto, administrado por un Consejo tripartito, cubría a los trabajadores jornaleros y destajistas de las barracas y depósitos de lanas y cueros y de los lavaderos de lana de Montevideo; luego, en 1960, el instituto también pasó a cubrir a los trabajadores de este tipo de establecimientos ubicados en Paysandú y Salto.

En materia de financiamiento, los ingresos eran tripartitos. Los patrones y los trabajadores realizaban un aporte del 4½% y 2%, respectivamente, sobre los salarios pagados. En tanto, el Estado realizaba su aporte afectando el producido de ciertos impuestos sobre lana sucia o lavada destinada a la exportación o a ser elaborada por la industria local.

Si bien el organismo ofreció beneficios muy similares al seguro de desempleo para los trabajadores de los frigoríficos, también se dictaron normas específicas para adecuarlas a la realidad del ciclo de trabajo de las barracas, buscándose evitar caer en algunos de los excesos y costos en que se había incurrido con la CCDIF.

Así, las autoridades reconocieron al Consejo de la Caja la facultad de determinar anualmente: *“...el número de horas que se deberá haber trabajado en la zafra, para tener derecho a la compensación por cesación forzosa del trabajo... [y]... establecer, también anualmente, sobre la base de compensación de 100 horas, modificaciones en el monto de las indemnizaciones, aunque el jornal promedio a servirse será uniforme para todos los beneficiarios y se calculará sobre los resultados de la zafra inmediata anterior... Ese conjunto de disposiciones permitirá ajustar la conducta del Consejo a los recursos disponibles y a la variedad de situaciones que puedan presentársele.”* (DSCR, 1945, Tomo 463, p. 470).

De esta manera, periódicamente se decretaba la cantidad de horas que el obrero debía haber trabajado en los últimos años para tener derecho al subsidio y para quedar inscripto en los registros de la bolsa de trabajo. Estos requisitos y la potestad que tenía el Consejo de la Caja de ajustar el jornal de compensación a las horas trabajadas y al jornal pago en la zafra buscaron darle un espacio de maniobra al organismo para ajustar el gasto a los ingresos.

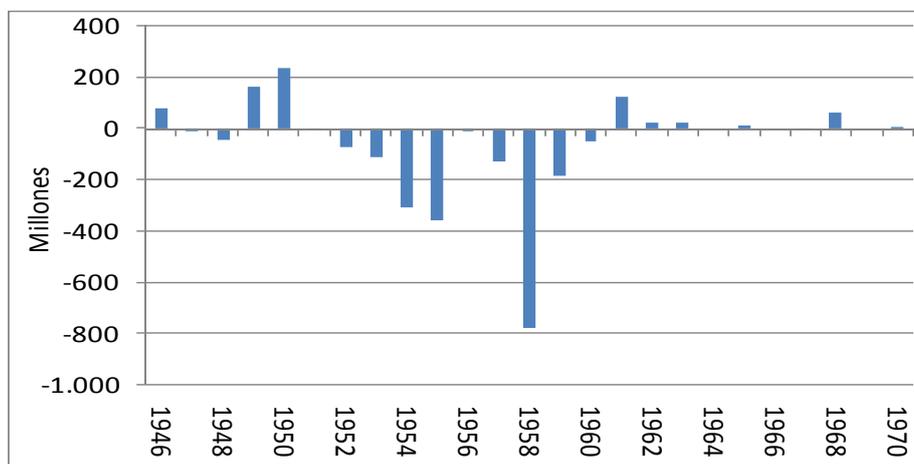
Aun así, los problemas financieros del organismo se hicieron evidentes a los pocos años de funcionamiento, debido a que se dejó utilizar al Consejo la potestad de fijar los jornales mínimos a cumplir por zafra con un criterio muy flexible y liberal. Ello llevó a que se le reconocieran derechos al subsidio a la gran mayoría de trabajadores del sector, aun cuando solo hubieran trabajado un número reducido de horas en las distintas zafras.

## 4. Fallas de diseño y Desempeño financiero de las Cajas de Compensación

Al momento de estudiar el desempeño de los organismos de previsión, el análisis se enfrenta a las dificultades propias de este período, que son la carencia de datos o la existencia de información parcial e incompleta. Pese a ello, se rastreó información en las discusiones parlamentarias y en los mensajes enviados anualmente por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, lográndose reconstruir el desempeño de las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica (Gráfico 2), de la Industria Frigorífica del Interior (Gráfico 3) y de Barracas de Lana y Cuero (Gráfico 4) entre los años 1946 y 1971.

### 4.1. Desempeño financiero de las Cajas de Compensación

En el Gráfico 2 se puede apreciar el desempeño financiero de la CCDIF, que cubría a los trabajadores del sector de los frigoríficos tradicionales, en el período 1946-1970. Como puede apreciarse, este instituto fue en general deficitario. A valores de 2010, el déficit promedio anual del organismo en este período se ubicó en torno a los U\$S 3:000.000.



**Gráfico 2. Desempeño financiero de la Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica, 1946-1970**  
(precios constantes 2010)

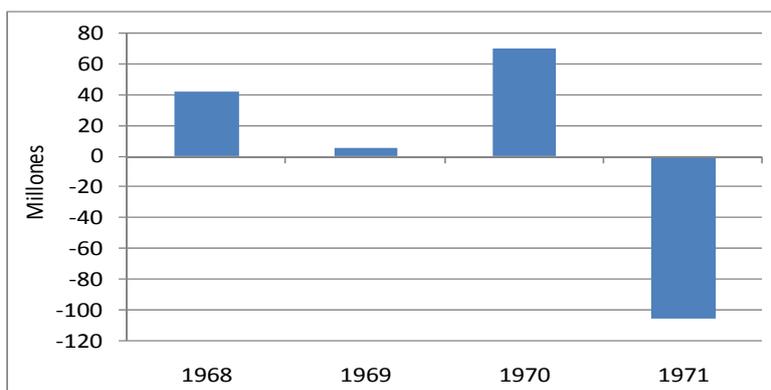
Fuentes: Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (varios años),  
Registro Nacional de Leyes y Decretos, Presupuesto Nacional.

Al igual que el resto del sistema estatal previsional uruguayo, casi desde su conformación, la CCDIF se vio enfrentada a déficits. La extensión de derechos (aguinaldo, cuota mutual, garantía de alquileres, préstamos para la compra, reforma y refacción de vivienda propia, prima por hogar constituido) y la obligación de hacer los aportes jubilatorios de los subsidios que pagaba contribuyeron a empeorar el resultado financiero de la Caja.

La situación deficitaria del instituto se agravó a partir del retiro de los frigoríficos norteamericanos (Swift y Artigas-Armour) en diciembre de 1957, dejando sin empleo a más de la mitad de los trabajadores del sector (5.000 trabajadores aproximadamente). Un grupo importante de estos obreros pasaron a recibir una compensación de la CCDIF, mientras se resolvía qué destino darle a las instalaciones. En octubre de 1957 se constituyó la cooperativa

obrero Establecimiento Frigorífico del Cerro S.A. (EFCSA), que se haría cargo de las plantas de los ex-frigoríficos Swift y Artigas.<sup>17</sup>

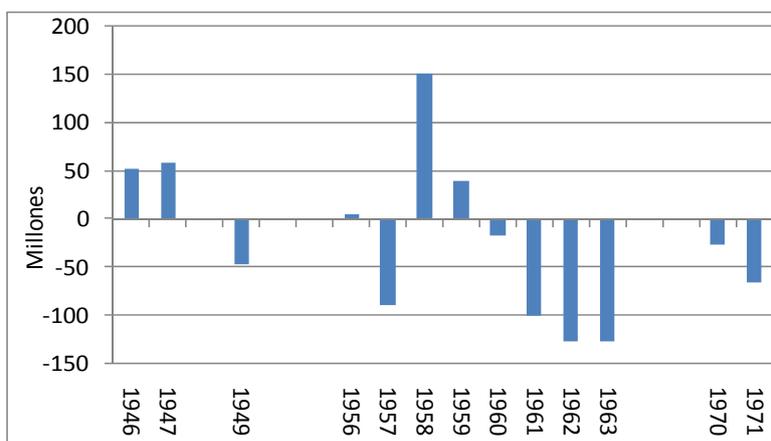
Para la CCDIFI, que amparaba a los trabajadores de los frigoríficos nuevos, solo se dispone datos de su resultado financiero para cuatro años (1968-1971). Sin embargo, bastan para comprobar que, al igual que había sucedido con la vieja CCDIF, luego de algunos años de superávit (1968-1970), con solo una post-zafra de varios meses de paro (1971) se consumieron la casi totalidad de los saldos positivos (Gráfico 3).



**Gráfico 3. Resultado financiero de la Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica del Interior, 1968-1971**  
(precios constantes 2010)

Fuente: Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (varios años).

Con respecto a la CCDBLC, que cubría a los trabajadores de las barracas de lana y cuero, su evolución financiera se muestra en el Gráfico 4.



**Gráfico 4. Resultado financiero de la Caja de Compensación por Desocupación de Barracas de Lana, Cuero y Afines, 1946-1971**  
(precios constantes 2010)

Fuentes: Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo (varios años), Registro Nacional de Leyes y Decretos.

<sup>17</sup> La ley 12.542 (16/10/1958), creó la EFCSA, empresa cooperativa obrera organizada a través de acciones nominativas a favor de los ex-trabajadores de los frigoríficos norteamericanos. Esta empresa funcionó, no sin dificultades económicas, hasta 1979, cuando las autoridades del gobierno militar cerraron definitivamente las operaciones de la empresa, que en los hechos había dejado de funcionar a principios de los años setenta.

Si bien no fue posible completar toda la serie de resultados financieros para todo el período, para muchos de los años en que faltan datos se cuenta con los informes que las autoridades de la Caja de Compensación remitían al Poder Ejecutivo, de los que surge que las finanzas del organismo no estaban equilibradas y los déficits se sucedían año tras año.

En efecto, tras los primeros años superavitarios, en el cuarto año de funcionamiento, la Caja cerró el ejercicio con déficit debido a una caída en la zafra: “...*situación directamente derivada de la escasa actividad desarrollada por el gremio en la zafra*” (Mensaje del PE al PL, 1951, p. VIII/74).

Al siguiente año, en el Informe de cierre de ejercicio de 1951, el Consejo Directivo del Instituto señalaba que: “...*en cuanto a los resultados económicos del ejercicio se estiman decididamente desfavorables en razón del desequilibrio que se ha producido entre ingresos y egresos a causa de la paralización de actividades dentro del mercado lanero que ha agudizado la desocupación y reducido correlativamente las entradas*” (Mensaje del PE al PL, 1952, p. VIII/76).

#### **4.2. Síntesis de las debilidades financieras de las Cajas de Compensación**

El diseño financiero de las Cajas presentaba importantes fallas que comprometían su sostenibilidad futura. Los institutos preveían una evolución de la industria cárnica y de la lana y cuero con post-zafras de pocos meses, empleo de todos los trabajadores inscriptos en la bolsa de trabajo, expansión y profundización de los respectivos sectores. Estos extremos no se cumplieron y a los pocos años de comenzar a funcionar, empezaron a arrojar déficits permanentes. La reacción de las autoridades para enfrentarlos fue afectar el producido de distintos impuestos generales ajenos al sector y asignar una partida mensual de Rentas Generales para sostener el pago del subsidio y demás beneficios.

El mayor problema de estos institutos, compartido por todo el sistema de seguridad social estatal, residió entonces en el desencuentro entre las bases financieras sobre las que habían sido construidos y los derechos que pretendieron solventar.

La idea guía fue organizar un sistema basado en la capitalización de los organismos, de forma que las reservas acumuladas sirvieran como una fuente genuina de recursos. En general, estas reservas no lograron consolidarse debido a errores en el cálculo de la previsión del rendimiento de los aportes obrero-patronales y de la recaudación de impuestos afectados. A esto se agregaba que las autoridades ampliaban o aprobaban nuevos beneficios, sin tomar en cuenta las restricciones financieras de los organismos, o asignando nuevos recursos que no alcanzaban a cubrir el incremento del gasto. Asimismo, incidió el atraso generalizado en el pago de aportes por parte de los privados y en la acreditación del producido de impuestos afectados por parte del Gobierno (García Repetto, 2011).

En general, el ciclo que recorrieron estas Cajas de Compensación, así como otros organismos previsionales uruguayos, fue de unos primeros años de superávit tras su instalación, acumulación de un pequeño volumen de reservas, ampliación de derechos o extensión de la cobertura a actividades laborales conexas (sin el refuerzo de nuevos ingresos), sobrecarga de gastos, aplicación de las reservas para saldar los primeros déficits y finalmente, persistencia del déficit, que terminaría volviéndose crónico.

Enfrentado el organismo a funcionar con un déficit constante y acumulativo, las autoridades nacionales concurren primero asignando nuevos recursos impositivos sobre actividades ajenas al sector, luego emitiendo deuda a cargo de Rentas Generales para contribuir a la capitalización y por último, asistiendo financieramente con entregas de dinero periódicas de Rentas Generales.

El problema de financiamiento y los déficits crónicos que sufrieron las Cajas de Compensación provenían entonces de las deficiencias implícitas en el origen de sus ingresos. Tal como se señaló, la salud de las CCD estaba asegurada en la medida que los sectores productivos estuvieran funcionando en forma normal, sin contratiempos en el flujo de haciendas y materia prima a ser procesada, sin problemas de exportación por temas de fletes o de mercados, sin acciones de la patronal para obstaculizar o detener la producción (*lock-out* patronal) y sin acciones sindicales que retrasaran o suspendieran los trabajos en los frigoríficos, barracas o lavaderos.

Cualquier incidente o acontecimiento extraordinario afectaba el funcionamiento de estos organismos. El impacto llegaba por dos vías: por un lado, a nivel de los ingresos, ya que al pagarse menos salarios y comercializarse menos haciendas, materias primas y productos procesados, la recaudación de aportes e impuestos dentro del sector se reducía. Por otro, la referida caída de ingresos se producía justo en el momento en que se incrementaban las erogaciones, producto del mayor paro en el sector.

El Cuadro 1 muestra el promedio de horas compensadas por cada trabajador dentro de la industria frigorífica. Las cifras van en ascenso, lo que pone de manifiesto que el paro zafra en el sector no se reducía, sino que aumentaba haciendo que la CCDIF debiera asumir cada vez mayores gastos. Al observar la cantidad de meses de paro post-zafra surge que de poco más de tres meses en el año 1950, se pasó a casi seis meses de paro hacia 1971.

**Cuadro 1. Promedio de horas compensadas por trabajador por las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica**

	Horas compensadas	Máximo de horas compensadas por mes	Meses y fracción compensado anualmente
Años	(a)	(b)	(a/b)
1950	316	100	3,2
1955	490	100	4,9
1961	458	125	4,6
1970	673	125	5,4
1971	735	125	5,9

Fuente: Buxedas (1983)

De esta manera, el diseño financiero del sistema hacía que se ingresara en un círculo vicioso, que requería que el Estado se hiciera cargo de parte del gasto si su objetivo era mantener el beneficio y que no se viera afectado el ingreso de divisas necesarias para sostener la importación de maquinaria, repuestos e insumos industriales.

## 5. Consideraciones finales

Las dos Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica (1944 y 1967) y la Caja de Compensación de las Barracas de Lana y Cuero (1945), constituyeron una manera particular de atender el desempleo estacional en Uruguay, acordada entre las autoridades públicas, los empresarios y los trabajadores. Este instrumento se integraba además a una política de contención del conflicto social y económico promovida por el Estado para lograr la paz social y promover la redistribución del ingreso.

Durante la primera mitad del siglo XX al Estado uruguayo le resultó difícil organizar un seguro de desempleo general que incluyera agencias de colocación o bolsas de trabajo, tal como aconsejaba la OIT. Pese a ello, a partir de un acuerdo obrero-patronal refrendado por el Estado se logra establecer las Cajas de Compensación por Desocupación, que alcanzan a conjugar un subsidio de desempleo con el derecho a la estabilidad laboral respecto de los principales sectores de productos exportables y a favor de trabajadores zafrales. Esta quizás sea la nota más destacable de estos institutos de cobertura, que le reconocen a los trabajadores estacionales (zafrales) derechos de los que, en general, en los sistemas de seguros de desempleo de otros países quedaban excluidos debido a los costos del beneficio.

Al instaurar las Cajas de Compensación se incurrió, al igual que en el resto del sistema de seguridad social uruguayo, en importantes errores de financiamiento, los que con el correr de los años se fueron agravando al otorgarse más beneficios y derechos.

Este error de cálculo se produjo en gran medida porque los sectores no evolucionaron en la senda preestablecida, en especial la industria frigorífica, y su dinámica y reestructura no fue acompañada con cambios en la organización y gestión de estos institutos. Esto repercutió en la ecuación financiera de las distintas Cajas de Compensación al aumentar los gastos por encima del incremento de los ingresos.

En este escenario el Estado apeló a otros renglones de financiación, como fueron impuestos generales o directamente la asistencia de Rentas Generales, transformado así un derecho legítimo de los trabajadores al subsidio por paro y a la estabilidad laboral en una carga económica para toda la sociedad.

En definitiva, la solución a este *impasse* para las autoridades y el conjunto de la sociedad provenía de resolver si, debido a su importancia como generadores de divisas, estos sectores y sus trabajadores debían tener una consideración especial y sobre quiénes debía recaer el costo de estos beneficios. En los hechos este problema nunca se encaró y la solución vino impuesta *manu militari* durante la dictadura militar, que definió la supresión de todos estos derechos.

## **Bibliografía**

- BERNHARD, G. (1958) *Comercio de Carnes en el Uruguay*, Montevideo.
- BERNHARD, G. (1967) *Uruguay en el Mundo de la Carne*, Montevideo.
- BÉRTOLA, L. (1991) *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961*, CIEDUR - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- BONINO, N.; GARCIA REPETTO, U. (2012) “Inicios de la protección a los trabajadores desempleados en Uruguay (1904-1958): La jubilación por despido”, Documento de Trabajo n° 24, Instituto de Economía, Universidad de la República.
- BUXEDAS, M. (1983) *La Industria Frigorífica en el Río de la Plata*, CLACSO, Buenos Aires.
- CARBONE, A. (1943) *Seguro de desocupación*, Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- GARCIA REPETTO, U. (2004) “Los Tratamientos Cambiarios para la Exportación (1936-1959)”, ponencia presentada en la I Jornada de Investigación organizada por la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE).
- GARCIA REPETTO, U. (2011) “El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo”, Documento de Trabajo 9/11, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT (1955) *Los sistemas de seguro de desempleo*, Serie Estudios y documentos N° 42, Imprenta de “La tribune de Genève”, Ginebra.
- PORRINI, R. (2005) *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo.

## **Fuentes**

- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (DSCR), Imprenta Nacional, Montevideo.
- Mensaje del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.
- Presupuesto Nacional, varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.
- Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD), varios años, Imprenta Nacional, Montevideo.